

REVUE DU  
**MARCHÉ COMMUN**

**LIBRARY**



Vin : la longue recherche d'un équilibre, C. COVA. — En lisant les documents communautaires, P. MAILLET. — La restructuration de la sidérurgie européenne : une œuvre en voie d'achèvement ? G. VANDERSEYPEN. — Les relations CEE - États-Unis : quelques aspects, M. UGONIS et J. DE PUIFFERRAT. — Le régime douanier de perfectionnement actif, U. BAUMANN. — De quelques conditions économiques de l'intégration budgétaire dans la Communauté européenne, M. STUBBE. — L'intégration nordique : aspects juridiques et institutionnels, R. MILAS.

N° 280 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1984

# REVUE DE L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

## LE GAZ NATUREL RESSOURCES ET PERSPECTIVES

Ch. BRECHT, La contribution du gaz naturel à l'approvisionnement mondial en énergie.

### I. LE GAZ DANS LE MONDE

Si le gaz naturel m'était conté.

M. VALAIS, Le développement des ressources gazières.

C. DISTLER, Marché international du gaz et contraintes géopolitiques.

### II. LES ACTEURS DE LA SCÈNE GAZIÈRE

L. STAROSSELSKY, L'extraction du gaz, branche en expansion rapide de l'économie soviétique.

A.H.P. GROTEUS, Le rôle des Pays-Bas sur le marché du gaz naturel en Europe occidentale.

M. K. FAID, Évolution de la politique algérienne en matière de commercialisation de gaz naturel.

M. HAMRA KROUHA, Natural Gas Production and Utilization.

G. H. LAWRENCE, Natural Gas : Key to US Growth.

Y. SHIBASAKI, Japanese Natural Gas Policy,

Dr. K. LIESEN, L'industrie du gaz allemande : situation actuelle et perspectives.

D. ROOKE, The Future for Gas in Britain.

L. MEANTI, Natural Gas Policy in Italy.

A. MÉALLIER et P. DREYER, La politique gazière de la France.

Ph. BOURCIER, Politique de mise en valeur du gaz naturel dans les pays en voie de développement.

P. COURT, Les dispositions relatives au gaz naturel dans les contrats de recherche et de production d'hydrocarbures.

Cl. E. BONNET, Le commerce international du gaz naturel.

### III. LES TECHNIQUES

J. BATTEUX et G. BOURBONNEUX, Le complexe de traitement de gaz et de récupération du soufre d'Astrakhan.

Y. BORIE et B. RENARD, La production d'hydrocarbures en mer : des objectifs de plus en plus profonds pour Elf Aquitaine.

P. WATRIN, La distribution du gaz.

A. BALLOT, C. CAROUGE, J.-L. COLONNA, et J.-P. JOURDAN, Le transport à grande distance : gazoducs et méthaniers. Le stockage du gaz.

N.-Y. COJAN et P. LEBLANC, Les utilisations performantes du gaz naturel.

F. FERNIQUE NADAU des ISLETS, L'ingénierie des grands projets de gaz naturel : cas de Sofregaz.

J. RORET, Introduction.

J. JEHL, Les compresseurs de gaz naturel.

B. ROULET, Contribution des turbines à gaz Hispano-Suiza dans le domaine de la production et du transport du gaz naturel.

O. LETOURNEUR, Stockage et transport du GNL.

C. DURAND, Spie-Capag : de la production au terminal... de la pose de pipe-lines à l'usine clé en main.

D. AUBERT, Le chauffage collectif au gaz dans les HLM.

A. BLUM, J. HATON, J. GÉRARD, Utilisations performantes du gaz dans les industries mécaniques. Exemple de l'industrie automobile.

### IV. LES « AUTRES GAZ »

M. POTTIER et M. PRZYDROZNY, La gazéification du charbon.

J. POTTIER, L'hydrogène du futur et l'industrie gazière.

G. DONAT, Gaz non conventionnel et gaz profond.

J.-P. LASNERET, Le biogaz.

P. ALBY, Conclusion.



---

**sommaire**

---

**problèmes  
du jour**

- 383 Vin : la longue recherche d'un équilibre, par  
Colette COVA

---

**chronique économique  
communautaire**

- 385 En lisant les documents communautaires, par  
Pierre MAILLET

---

**l'économie et  
le social dans  
le marché commun**

- 389 La restructuration de la sidérurgie européenne :  
une œuvre en voie d'achèvement ? par Guido  
VANDERSEYPEN
- 399 Les relations CEE - États-Unis : quelques aspects,  
par Muriel UGONIS et Jérôme DE PUIFFERRAT
- 406 Le régime douanier du perfectionnement actif, par  
Ursula BAUMANN, Commission des Communau-  
tés européennes
- 416 De quelques conditions économiques de l'intégra-  
tion budgétaire dans la Communauté européenne,  
par Michel STUBBE, Centre universitaire de  
recherche européenne et internationale, Université  
des sciences sociales de Grenoble

---

**problèmes juridiques  
et institutionnels**

- 420 L'intégration nordique : aspects juridiques et insti-  
tutionnels, par René MILAS, Consultant en droit  
européen

---

**actualités  
et documents**

- 431 Communautés européennes
- 452 Bibliographie
-



REVUE DU  
**MARCHÉ  
COMMUN**

**Directrice : Geneviève EPSTEIN**

**Rédacteur en chef : Daniel VIGNES**

**Comité de rédaction**

Pierre ACHARD  
Jean-Pierre BRUNET  
Jean DENIAU  
Jean DROMER  
Pierre DROUIN  
Mme Edmond EPSTEIN  
Jacques EPSTEIN  
Pierre ESTEVA  
Renaud de la GENIERE  
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY  
Pierre MASSE  
Jacques MAYOUX  
François-Xavier ORTOLI  
Paul REUTER  
Jacques TESSIER  
Robert TOULEMON  
Daniel VIGNES  
Jean WAHL  
Armand WALLON

**La revue paraît mensuellement**

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**BULLETIN D'ABONNEMENT A  
LA  
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 482,60 + TVA 4 % 19,31 = 502 F  
☐ Etranger : 535 F (TTC)

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des  
*Editions Techniques et Economiques*  
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM : .....

ADRESSE : .....

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

# VIN : LA LONGUE RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE

Colette COVA

Le marché commun du vin est décidément bien difficile à mettre en place. Pour la seconde fois en deux ans, les Dix viennent d'entreprendre une réforme de l'organisation de marché qui depuis sa création en 1970, n'a fonctionné que par à coups, de crise en crise. Dès sa première année d'application, les difficultés sont apparues. Elles n'ont fait qu'empirer : récoltes abondantes, baisse de la consommation, chute des cours, tensions entre Français et Italiens qui par deux fois se sont traduites par une « guerre du vin ». Face à cette situation de moins en moins maîtrisable, les Dix ont adopté en mars 1982 un nouveau règlement viti-vinicole.

Mais la campagne 1983/84 vient de mettre en évidence les faiblesses et les lacunes de cette nouvelle réglementation des vins de table : la situation au cours de la dernière campagne a été en effet catastrophique : la production est largement excédentaire (120 millions d'hectolitres) et les cours très bas : 70 % du prix d'orientation pour les vins rouges. Plus de 30 mio d'hl devront être distillés : conséquence, les dépenses de soutien ont monté en flèche. Elles dépasseront un milliard d'ECU alors que le budget initial 1984 de l'Europe Verte prévoyait un crédit de 400 millions d'ECU pour le fonctionnement de ce secteur.

Les Dix ont compris, un peu tard peut-être, la nécessité de réagir et, à l'instigation de la France en particulier, ont décidé de chercher les moyens d'assainir la situation. Pour Paris, une révision radicale du règlement est nécessaire. La Commission européenne était plutôt réticente au départ, faisant valoir qu'il suffirait en fait d'appliquer correctement le règlement existant. Mais ses dernières propositions montrent qu'elle a fini par se ranger à l'avis de la majorité des États membres. Elle a ainsi demandé aux Dix l'introduction d'un seuil de garantie.

Il y a en outre un autre problème sérieux qui se profile à l'horizon : l'élargissement de la CEE à l'Espagne qui est un producteur déjà important aux potentialités considérables, dont il faut tenir compte dès maintenant pour modifier l'organisation commune du marché du vin.

C'est d'ailleurs pour la France, pratiquement un préalable, bien que Paris refuse d'utiliser ce terme. Néanmoins, Michel Rocard, le ministre français de l'agriculture l'a bien précisé : « les négociations pour l'élargissement ne pourront être conclues tant que celles sur le vin n'auront pas abouti.

---

## Les lacunes du règlement de 1982

---

La principale cause des difficultés de la dernière campagne est que la distillation obligatoire, pivot du système de régulation du marché dans le règlement adopté en 1982 n'a pas été appliquée comme elle aurait dû l'être. Pourquoi ? essentiellement en raison d'une grave sous-estimation de la production en Italie. Les informations erronées transmises à la Commission européenne, n'ont pas permis à celle-ci de déclencher les mécanismes prévus pour soutenir les cours en cas de récolte pléthorique. Le règlement de 82 repose en effet sur le bilan prévisionnel établi par



l'exécutif bruxellois au début décembre, sur la base des données transmises par les États membres (volume de leur production, stocks). Si le bilan fait apparaître des disponibilités trop importantes qui risquent de perturber le marché, la Commission déclenche la distillation préventive (65 % du prix d'orientation) puis la distillation obligatoire à bas prix (60 % du PO), imposée notamment aux producteurs ayant obtenu les plus hauts rendements, ce qui permet théoriquement d'assainir le marché en début de campagne.

Or, selon les informations reçues par Bruxelles cette année, il n'apparaissait pas nécessaire de recourir à la distillation obligatoire, qui n'a d'ailleurs jamais été ouverte depuis 1982. Mais dès janvier, une accélération des quantités livrées à la distillation préventive a été constatée. Après vérification, les Italiens ont annoncé leur erreur : leur récolte de vin de table était supérieure de 6,5 millions d'hl aux chiffres annoncés à l'automne.

Les experts estiment que les Allemands et les Grecs sont sans doute aussi responsables de l'augmentation importante des quantités qui auront au total, dû être distillées : au lieu de 18 millions d'hl pour 1982/83 on s'attend à un volume de plus de 30 mio d'hl en 1983/84.

## Quelle réforme ?

Dès le mois de février 1984, la France préoccupée par la situation de ce secteur, a réclamé un système de maîtrise de la production des vins dans la perspective de l'élargissement. Paris proposait alors un système de quotas, analogue à celui mis en place pour le sucre. Un projet fraîchement accueilli par la Commission et surtout par Rome. Mais les récentes suggestions présentées par la France le 18 septembre semblent davantage coïncider avec les idées qu'entendent défendre plusieurs États du Nord. Toutefois, l'Italie où les rendements sont les plus hauts, s'oppose fermement à tout système qui réduirait de façon considérable, les avantages que retirent ses viticulteurs des distillations décidées en début de campagne.

En effet, le projet français prévoit l'introduction d'un seuil de garantie réparti au niveau national et égal à 85 % de la production moyenne, au-delà duquel les quantités excédentaires devraient être distillées, selon certaines conditions : la distillation préventive devrait être plafonnée tandis que la distillation obligatoire — à prix très dissuasifs — devrait être répartie entre les producteurs, de façon à pénaliser les hauts rendements par des prix très bas.

Quant aux propositions transmises par la Commission en juillet, elles ont été dans l'ensemble jugées insuffisantes par la plupart des États membres car elles se limitaient essentiellement à des actions structurelles (prime à l'abandon de la viticulture) sans s'attaquer vraiment à la maîtrise du marché.

Bruxelles a donc renforcé fin septembre ses suggestions initiales en s'alignant en grande partie sur la position française : un seuil de garantie de 100 millions d'hectolitres serait introduit au niveau communautaire, au-delà duquel les vins seraient obligatoirement distillés à très bas prix (30 ou même 35 % du PO).

Une différence de taille toutefois entre le projet de la France et celui de la Commission : celle-ci écarte tout système de contingent national.

## Le vin dans une communauté à Douze

Le dossier du vin est un élément important de la négociation agricole pour l'adhésion de l'Espagne à la CEE, les problèmes avec le Portugal étant en comparaison relativement mineurs. La CEE veut notamment éviter une explosion de la production dans ce pays : jusqu'ici la productivité espagnole est faible (environ 30 hl/hectare au lieu de 70 hl en France ou en Italie), mais les potentialités sont immenses car le vignoble ibérique est très étendu : il représente 65 % du vignoble communautaire. Si l'Espagne bénéficiait du régime communautaire actuel, le rendement pourrait monter en flèche.

C'est pour éviter cette augmentation prévisible de la production que la Commission a transmis aux Dix en mai dernier des propositions particulièrement sévères pour les Espagnols. Celles-ci prévoient notamment un abattement de 50 % des droits de replantation et l'interdiction pendant 10 ans d'exporter vers le marché des Dix des vins « coupés ». Or cette pratique interdite dans la CEE, est très répandue en Espagne. Cela équivaldrait donc à une véritable limitation des exportations espagnoles et irait, selon Madrid à l'encontre du principe de libre circulation des marchandises.

Les Espagnols ont évidemment très mal accueilli cette approche, la jugeant discriminatoire. Ce reproche cependant n'est maintenant plus d'actualité, puisque les dernières propositions de la Commission prévoient également pour les Dix une limitation de droit de replantation. En outre, Bruxelles devra de toute façon revoir le régime qu'elle propose à Madrid, puisque l'Espagne sera elle aussi soumise au seuil de garantie adapté à ses faibles rendements à l'ha. Les Espagnols ne pourront plus donc se retrancher derrière la notion de « discrimination » pour refuser l'offre.

Les discussions des Dix sur la réforme de la réglementation viticole risquent d'être longues en raison des réticences manifestées par l'Italie. « Il nous faudra beaucoup de temps pour en définir les grandes lignes » a d'ailleurs averti Michel Rocard. Mais pour éviter de trop retarder la conclusion des négociations avec Madrid, les Dix pourraient lui proposer au moins certaines orientations fondées sur le principe d'une maîtrise très stricte de la production.

# EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

Pierre MAILLET

## La réduction et la réorganisation du temps de travail

Le thème de la réduction du temps de travail comme instrument de lutte contre le chômage n'a pas fini d'être sur le devant de la scène. Il n'est donc pas trop tard pour analyser les vues de la Commission sur le sujet, telles qu'elles ressortent d'un memorandum au Conseil, COM (82) 809 du 10 décembre 1982, et d'un projet de recommandation du Conseil COM (83) 543 du 16 septembre 1983.

Les éléments du diagnostic, tels qu'ils sont rappelés, sont bien connus :

— le niveau de chômage atteint actuellement dans la Communauté (plus de 10 % de la population se voulant active au début 1984) est intolérable ; si les mécanismes de protection sociale en atténuent l'effet micro-économique sur le revenu des ménages et l'effet dépressif macro-économique (jeu des stabilisateurs automatiques), par contre l'effet social et psychologique est de plus en plus dramatique. Sa réduction est indispensable pour « éviter l'érosion des qualifications et de la motivation chez les chômeurs, en particulier ceux de longue durée, et améliorer les perspectives de l'emploi pour les jeunes ». L'augmentation continue de l'inactivité forcée sous la forme du chômage crée un fossé de plus en plus large entre ceux qui disposent d'un emploi stable et ceux qui n'en disposent pas, et renforce les rigidités sur le marché du travail, avec des conséquences nuisibles sur les plans social, économique et politique. »

— toutes les analyses économiques convergent pour estimer « qu'un taux de croissance annuel de l'ordre de 2 % sur plusieurs années sera requis pour renverser la tendance à l'accroissement du chômage ». La Communauté a des réserves appréciables de hausse de productivité qui, selon toute vraisemblance, seront utilisées : il y a là un net contraste avec l'évolution américaine de la dernière décennie, où plus de 20 millions d'emplois ont été créés, mais où la productivité moyenne dans toute l'économie n'a pratiquement pas augmenté. Il y a donc un large consensus sur la nécessité d'une reprise de la croissance économique ; on est loin du temps où le vice-président Mansholt envoyait à son président une célèbre lettre prônant la croissance zéro !

La réponse au problème ne peut être que multiforme : « des mesures destinées à stimuler la croissance économique, relancer l'investissement, restructurer l'activité industrielle et améliorer la flexibilité sur le marché de l'emploi se situent au premier plan de la stratégie pour combattre le chômage ». Mais la Commission ajoute « cependant, ces politiques doivent être accompagnées de mesures spécifiques en faveur de l'emploi, incluant une politique positive du temps de travail. Le partage du travail devrait être un élément important de la stratégie globale en faveur de l'emploi, qui peut, à condition qu'un nombre de conditions soient remplies, renforcer plutôt que porter préjudice aux efforts entrepris en vue d'améliorer la compétitivité et augmenter la croissance économique ».



Sur ce dernier point, le consensus n'est pas obtenu entre les partenaires sociaux ; plus précisément, le désaccord porte essentiellement sur les conditions à respecter pour que cette politique positive du temps de travail soit finalement bénéfique à l'emploi.

Les documents de la Commission sont tout particulièrement à examiner sur les réponses qu'ils apportent aux trois questions fondamentales ; comment faut-il agir, qui doit agir, quelle doit être la contribution spécifique de la Communauté ?

Sur le premier point, il faut d'abord remarquer que *les textes associent toujours étroitement réduction et réorganisation du temps de travail*. L'introduction de technologies nouvelles, en particulier d'équipements automatisés de pointe, ne sera pleinement efficace que si on adapte profondément les conditions de travail et en particulier la structure traditionnelle du temps de travail. Or « il sera beaucoup plus facile de faire accepter des changements affectant la structure du temps de travail s'ils font partie d'un ensemble de mesures comprenant également une diminution de la durée individuelle du travail. Dans ces conditions, l'adaptation du temps de travail est non seulement souhaitable en termes de politique sociale, mais nécessaire en termes de politique économique ».

De façon générale, « des dispositions relatives à la réduction et à la réorganisation du temps de travail peuvent contribuer à diminuer le niveau de chômage dans la mesure du degré de réalisation des conditions suivantes :

- il ne faut pas porter atteinte à la compétitivité des entreprises, ce qui signifie en particulier que les coûts unitaires de productions ne devraient pas être augmentés ;

- la réorganisation du temps de travail devrait augmenter la flexibilité dans l'utilisation de l'équipement existant, en particulier en allongeant les temps de production, de sorte que l'équipement soit utilisé plus efficacement et plus productivement ;

- des mesures spécifiques en faveur du marché du travail devraient être prises, si nécessaire, soit en général, soit au niveau de régions géographiques spécifiques, afin de surmonter ou d'éviter l'insuffisance actuelle ou potentielle de certaines catégories de main-d'œuvre ;

- il faut tenir compte des caractéristiques et contraintes spécifiques des différents secteurs et des types et tailles des entreprises, particulièrement des petites entreprises ».

De plus, la Commission insiste fortement sur la souplesse que devrait prendre l'opération : « les réductions du temps individuel de travail peuvent être des réductions d'heures quotidiennes, hebdomadaires, annuelles, ou encore des réductions du temps de travail au niveau de la durée de la vie active. » On ne peut qu'être frappé, à la lecture des textes de la Commission, par les nuances et les conseils de prudence qu'ils contiennent ; en particulier, il faut « tenir compte de la situation spécifique propre à chaque État membre ». On voit que, pour être efficace, la réduction du temps de travail n'est pas aussi simple que certains ne l'imaginent.

*Qui doit organiser cette réduction et réorganisation du temps de travail ?* Là aussi, la réponse est très

nette : « La Commission n'a cessé de souligner qu'il appartient principalement aux partenaires sociaux d'élaborer au niveau national et à ceux des secteurs et des entreprises des accords débouchant sur une répartition plus large des possibilités d'emploi et, par conséquent, une augmentation du nombre de personnes employées, en faisant la part des choses entre les divers facteurs en cause : coûts de la main-d'œuvre, durée du travail, importance des effectifs et productivité. » Toutefois — et c'est la raison d'être du projet de recommandation du Conseil —, il est utile que les gouvernements adoptent une approche claire et positive en la matière ; leur rôle est ainsi :

- 1) « d'imprimer une impulsion politique destinée à encourager les témoignages de solidarité de la part des titulaires d'emploi en faveur des sans-emploi ;

- 2) de fournir au besoin, et en tenant justement compte du développement global de leurs budgets de protection sociale, une aide financière pour faciliter le processus d'ajustement ;

- 3) de réviser et au besoin de modifier des dispositions législatives et administratives susceptibles de faire obstacle à des mesures de réduction et de réorganisation du temps de travail ;

- 4) d'adopter dans d'autres domaines connexes (notamment la formation professionnelle) les mesures nécessaires pour que la pénurie de main-d'œuvre dans certaines professions — soit en général, soit sur le plan local — ne réduise pas l'efficacité du temps de travail ;

- 5) de donner l'exemple au secteur privé. »

De plus, il serait important qu'ils prennent les mesures visant à « limiter plus rigoureusement le recours systématique aux heures supplémentaires rémunérées et compenser de façon accrue les heures supplémentaires nécessaires par du temps libre plutôt que par une rémunération supplémentaire ».

En fait, dans tous les pays, sont prises ou débattues des actions ou des mesures allant plus ou moins dans le sens préconisé par la Commission. Les deux documents, notamment le COM (82) 809 présentent ces diverses mesures. *Pourquoi alors une démarche communautaire ?* La Commission tient à ce que ces objectifs soient réalisés au niveau *communautaire* :

- afin de protéger l'unicité du marché commun et de favoriser la convergence au niveau économique ;

- en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail (cf. article 117 du traité CEE ;

- parce que le poids politique de la Communauté est susceptible de donner une impulsion et une cohérence supplémentaire à des efforts qui risqueraient sinon d'être dispersés et peu efficaces. »

La brièveté de cette réponse justifie quelques commentaires.

Le premier argument, dans sa formulation lapidaire, emporte difficilement l'adhésion immédiate : la variété des situations entre pays, en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunérations, est telle qu'il n'est pas évident a priori que le parallélisme des actions menées sur un point certes important, mais néanmoins limité, soit vraiment nécessaire pour le bon fonctionnement du marché commun et de l'UEM ; il a toujours été admis que, en la matière, les disparités



n'étaient pas, en elles-mêmes, un obstacle. En réalité, ce qui est important, c'est que ce type d'action économique soit intégré dans l'ensemble des actions économiques à l'examen desquelles on procède pour s'assurer de la convergence des politiques économiques ; le degré de compensation salariale associé à la réduction des horaires est à cet égard un élément fondamental, puisqu'il se répercute sur les compétitivités comparées, et donc sur la possibilité de maintenir la stabilité des taux de change à l'intérieur de la Communauté. Vu ainsi, le premier argument est fondamental.

Le second argument vise surtout à trouver dans le traité une base juridique.

Le troisième argument n'est pas moins important que le premier : il se réfère à l'idée très générale que, par son poids, la Communauté peut stimuler des actions, importantes en elles-mêmes, mais qui risquent de n'être engagées qu'insuffisamment ou avec retard, et donc peu efficacement.

\*\*

L'intérêt de l'initiative de la Commission est ainsi manifeste. Certes, contrairement à d'autres propositions, il ne s'agit pas d'obtenir du Conseil un accord sur des engagements précis (il s'agit d'obtenir du Conseil une recommandation dont le projet de libellé est très nuancé et reste assez général). L'objectif est autre : il s'agit de susciter une large discussion sur un problème très complexe. Cette discussion s'est déjà engagée depuis longtemps, puisqu'elle a démarré lors d'une conférence tripartite en 1977 et qu'elle a reçu une stimulation politique lors du Conseil européen de mars 1979. Mais elle doit se poursuivre et s'amplifier et les documents de la Commission sont précieux pour amener les interlocuteurs à prendre en compte la multiplicité des facettes d'un problème très complexe. La démarche s'inscrit bien dans la ligne de l'article 117 qui dit que l'évolution résultera tant du fonctionnement que du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

On peut seulement regretter que de tels débats ne s'insèrent pas plus systématiquement dans une véritable programmation économique à moyen terme qui seule permettrait de situer complètement les effets des diverses mesures envisagées et d'apprécier leur contribution à la poursuite des grands objectifs de la Communauté.

## Changements technologiques et mutations sociales (1)

Cette communication fait suite à de nombreux documents antérieurs, communications de la Commission ou résolutions du Conseil. En particulier elle vient dans une certaine mesure prolonger les deux qui ont été analysés ci-dessus.

(1) COM - 84-6 du 26.01.1984.

L'idée est que, si on veut que les potentialités offertes par l'innovation puissent vraiment jeter les bases d'une nouvelle croissance économique, il faut qu'elles soient acceptées, c'est-à-dire qu'il y ait « une optimisation des conséquences sociales liées au changement technologique ». En termes plus simples, il faut que les avantages ressentis l'emportent sur les inconvénients subis, afin qu'il n'y ait pas de phénomènes de rejet, comme l'histoire économique en a connu plusieurs fois depuis deux siècles. L'idée est maintenant largement admise.

Des actions sont alors nécessaires dans de nombreuses directions. La Commission énonce trois domaines prioritaires :

— l'éducation et la formation. « Les efforts les plus énergiques entrepris dans le domaine de la recherche, de l'innovation et de la politique industrielle rencontreront des obstacles et risquent même d'échouer à moins d'être complétés par des efforts de même nature dans le domaine de la formation initiale et du recyclage des techniciens et spécialistes de haut niveau. La Commission envisage de nouvelles mesures pour mettre en place entre l'industrie et les institutions d'enseignement et de formation supérieure et de recherche des programmes communs ("partnership programs") établis en fonction des besoins locaux ou régionaux, qui élargissent la formation de haut niveau et contribuent à l'adapter aux besoins de l'industrie, la Communauté participant au financement.

Afin de compléter les actions en cours dans le domaine éducatif tout en établissant un lien avec les "partnership programs", la Commission propose que soient lancées au niveau communautaire des opérations exemplaires de sensibilisation et de familiarisation aux technologies nouvelles, soit dans les écoles, soit en faveur du grand public. »

— la gestion du temps de travail et l'organisation des conditions de travail et de vie. « La Commission entend accorder une priorité au développement des connaissances concernant l'impact sur l'emploi, le temps de travail, les rémunérations et autres éléments des conditions de travail et de vie.

Elle propose également une action concertée visant à améliorer les aspects économiques des équipements et leurs modes d'utilisation ainsi que l'élaboration de normes communautaires en matière de santé et sécurité » ;

— la participation au changement technologique dans l'entreprise. Il s'agit de « promouvoir entre les partenaires sociaux au niveau européen l'élaboration de principes communs qui devraient permettre la conclusion d'accords entre eux fixant les modalités de mise en œuvre des nouvelles technologies suite à leur introduction dans l'entreprise » ;

Enfin, « l'action dans ces trois domaines doit être renforcée par la promotion et la diffusion d'expériences novatrices et par un recours plus systématique aux fonds et instruments financiers existants ».

\*\*

Les trois domaines énumérés sont indiscutablement importants et il revient aux spécialistes d'apprécier si les divers éléments énumérés sont parmi les plus urgents. Mais la question plus générale qu'on doit se



poser concerne le rôle précis de la Communauté : ce n'est en effet que si les partenaires sont convaincus de la nécessité d'une action commune qu'ils accepteront de s'y engager.

Le document reconnaît que « assigner à la Communauté les mêmes responsabilités qu'aux États membres serait non seulement oublier la nature limitée des compétences et des moyens dont elle dispose, mais aussi créer d'inutiles doubles emplois ». Elle estime toutefois que « la contribution que la Communauté doit apporter dans le domaine évoqué, n'en est pas moins essentielle » et précise que « les conditions technologiques, de taille des marchés, etc. — requises pour que le développement technologique et industriel innovateur soit à la hauteur des enjeux mondiaux, deviennent plus contraignantes ; elles peuvent d'autant moins être réunies au plan national. De même, alors que les défis économiques s'accroissent pour les États membres, l'apport spécifique de la Communauté devient de plus en plus déterminant : les initiatives communautaires permettent d'éviter que les fragmentations économiques et sociales ne s'aggravent à l'intérieur de la Communauté ; elles permettent aussi de réduire nos handicaps dans la compétition mondiale ». C'est cette argumentation qui nous paraît mériter examen.

Deux idées sont en fait exprimées : l'une concerne la taille des opérations à lancer, l'autre les risques d'accentuation des disparités entre pays membres ; elles sont toutes les deux importantes.

Que la notion de taille minimale — souvent supérieure aux possibilités d'un seul pays, ou de certains d'entre eux — joue un rôle décisif dans beaucoup de technologies est largement reconnu ; on en trouve un

témoignage probant — même s'il est partiellement regrettable — dans les diverses coopérations conclues par des entreprises européennes avec des partenaires japonais ou américains. Mais que cette notion joue pour les types d'action évoqués dans le document paraît beaucoup moins évident. C'est plus un rôle de stimulation d'actions nationales, par un certain concours financier de la Communauté, qui paraît devoir être mis en avant ; mais nous rencontrons alors le doute, bien connu en politique régionale, sur le point de savoir si ce financement vient compléter ou seulement remplacer les financements nationaux : effet de stimulation, ou de substitution ? Il y a là un sujet sur lequel de sérieuses études seraient nécessaires, et ceci d'autant plus que le plafonnement du budget communautaire obligera de plus en plus à des actions de complément, et non à des actions d'ensemble comme dans le budget agricole.

L'autre idée me paraît plus fondamentale et mieux adaptée ici. Elle revêt des aspects économiques, sociaux et politiques. Entre pays ayant des niveaux de développement analogues, la « convergence » des évolutions économiques est grandement favorisée par des évolutions analogues de productivité ; pour les pays en retard, il est nécessaire que les productivités augmentent plus vite. Il est donc souhaitable que les changements technologiques se fassent à des rythmes analogues pour les premiers pays, à des rythmes plus rapides pour les seconds et il est au minimum impérativement nécessaire que ces derniers n'accroissent pas leur retard. C'est dans cet esprit que des actions communautaires peuvent apparaître tout à fait utiles pour favoriser les mutations sociales liées aux changements technologiques.

# LA RESTRUCTURATION DE LA SIDÉRURGIE EUROPÉENNE : UNE ŒUVRE EN VOIE D'ACHÈVEMENT ?

Guido VANDERSEYPEN

Cela fait maintenant plus de 10 ans que la Communauté est confrontée aux problèmes de la crise de son industrie sidérurgique.

L'écart qui s'était creusé depuis 1974 (dernière année de haute conjoncture) entre les possibilités d'écoulement dans la CEE et les capacités de production d'acier avait atteint au début des années 1980 un record de 50 millions de tonnes, soit 30 % des capacités. Les entreprises, tournant à 50 % de leurs possibilités, ont dès lors cherché à améliorer leurs parts de marché par une agressivité accrue, ce qui a provoqué une chute des prix et, au plus fort de la crise, des pertes de l'ordre de 50 ÉCU la tonne.

Soucieux des conséquences sociales et régionales qu'auraient entraînées des faillites, les autorités publiques se sont engagées dans des programmes d'aides massives. Des mesures de réglementation des aides prises au niveau communautaire, ont sans doute facilité la restructuration (et le démantèlement des aides), grâce à la transparence qu'elles ont instaurée. L'ensemble des problèmes ne sera cependant pas totalement résolu lors de l'abandon de ce régime à la fin de 1985 ; les problèmes d'ajustement aux mutations de la demande, tant en termes de quantité que de qualité, resteront au premier rang des préoccupations au cours des prochaines années.

La plupart des pays industrialisés procéderont dans les prochaines années à des restructurations considérables de leur sidérurgie afin de s'adapter aux besoins du marché et aux nouveaux impératifs de compétitivité. L'effet de cette opération sur l'équilibre mondial risque cependant d'être contre-balançé par les extensions considérables des possibilités de production du tiers monde. Ceci ne peut être un prétexte pour ralentir la restructuration en Europe, la gravité des déséquilibres existants ne l'admettant pas.

---

## Situation de la sidérurgie dans la structure industrielle

---

Les difficultés que connaît la sidérurgie communautaire ne peuvent être correctement saisies que si l'on place ce secteur dans son contexte industriel : en effet, la sidérurgie n'est qu'un secteur lourd, produisant des avant-produits pour la fabrication de produits en métaux. En tant que telle, elle ne représente dans aucun état membre une part de la production industrielle dépassant 3 %, sauf au Grand Duché de Luxembourg (plus de 30 %). Néanmoins, le fait qu'elle constitue le premier maillon de la filière métallique qui fait vivre dans la CEE quelque 12 millions de personnes (1981) et dont la part du produit intérieur brut (PIB) se chiffre à environ 12 %, confère à cette industrie un caractère stratégique. En outre, la plupart des entreprises en difficulté sont localisées dans des régions à

---

NB. Les opinions exprimées dans le présent article reflètent les vues personnelles de l'auteur et ne lient pas les services de la Commission, dont il relève.



structure quasi-monoindustrielle, limitant donc les possibilités de reconversion.

Au début des années 1980, la répartition des ventes de produits sidérurgiques par secteurs dans la CEE se présentait comme suit :

- 15 % dans la construction mécanique ; 20 % dans le secteur des moyens de transport, y compris la construction navale ; 23 % dans le secteur du bâtiment et des travaux publics et 4 % dans la construction électrique : soit au total plus de 60 % dans des industries produisant exclusivement des biens d'équipement industriel et ménager.

- 38 % dans un ensemble hétérogène d'utilisations, allant de la fabrication de petits emballages métalliques et de la petite quincaillerie jusqu'à la construction de gros conteneurs, en passant par les chemins de fer.

Rien que l'analyse de l'interdépendance de la sidérurgie et de ses secteurs clients fournit donc déjà une explication, au moins partielle, du problème sidérurgique : en effet, parmi les secteurs énumérés on en aperçoit qui traversent à leur tour une crise (chantiers navals ; bâtiment) ou qui sont en mutation technologique profonde (automobile, mécanique).

Ce dessin introductif serait cependant incomplet si le rôle d'exportateur traditionnel d'acier de la CEE n'était pas souligné (7,5 milliards d'ÉCU en valeur, soit 2,6 % des exportations vers les pays tiers en 1982), rôle de plus en plus contesté par des pays nouveaux producteurs qui non seulement approvisionnent leur propre marché mais font également concurrence sur les marchés tiers aux grands producteurs traditionnels.

Une brève analyse des facteurs macro-économiques et technologiques affectant la demande de produits sidérurgiques, ainsi que des changements dans la structure mondiale du marché, mène à la conclusion qu'un nouveau point d'équilibre ne peut être atteint qu'en agissant sur les structures de production.

## Les enseignements des dix dernières années

### Dix années de croissance ralentie

La comparaison de l'évolution à long terme dans la Communauté du produit intérieur brut, de la production industrielle, de celle des industries consommatrices d'acier et de la consommation intérieure d'acier (le volume du marché), permet de dégager certains facteurs explicatifs importants du malaise qui caractérise le marché des produits sidérurgiques.

Jusqu'au début de la dernière décennie, la demande d'acier dans la Communauté a évolué de façon quasiment parallèle avec l'activité économique (PIB) et avec la production industrielle.

En 1974 et 1975 se sont fait sentir pleinement les effets du premier « choc » pétrolier aux économies occidentales : dans la Communauté, l'année 1975 a été la première d'une série d'années à croissance mo-

**Tableau 1 : cadre de référence macro-économique du marché sidérurgique dans la Communauté (EUR-9)**  
(croissances annuelles moyennes en %)

Période	Produit Intérieur Brut	Formation brute de capital fixe	Production industrielle globale	Production des secteurs transf. d'acier	Consommation apparente d'acier (1)
1960-'64	+5,0	+7,1	+5,6	—	+4,5
1965-'70	+4,5	+4,8	+4,9	+4,6	+4,2
1971-'74	+3,8	+2,0	+3,6	+2,5	+0,7
1975-'79	+2,7	+1,0	+2,0	0	-0,8
1980-'83	+0,5	-1,3	-1,0	-2,5	-4,0

Source : EUROSTAT

(1) acier CECA et hors-CECA (tubes, fil tréfilé...)

Alors que la demande intérieure fléchissait et que les pressions extérieures s'accroissaient, la sidérurgie communautaire, au lieu de freiner son développement, se dotait de capacités de production supplémentaires dont le maintien pèse à la fois sur les coûts de production et sur les recettes des entreprises.

deste, durant lesquelles l'activité industrielle a marqué une nette décélération par rapport à la croissance générale. De plus, c'étaient les investissements et non la consommation privée ou publique qui ont pour l'essentiel amorti ce choc, avec pour conséquence une régression relativement plus forte des secteurs

producteurs de biens d'investissement, soit les secteurs utilisant le plus d'acier. Cinq années plus tard, en automne 1980, le même scénario s'est reproduit lorsque les hausses du prix du pétrole de 1979 et 1980, entraînaient avec un décalage d'un peu plus d'un an une nouvelle baisse de l'activité des secteurs consommateurs, baisse qui s'est prolongée jusqu'en 1983.

La prise de conscience du caractère durable de la crise sidérurgique ne s'est faite que lentement. Lorsqu'en 1976, le marché s'était quelque peu repris, ceci confirmait pour certains la thèse que la chute de 1975 n'avait été qu'une baisse conjoncturelle dans un marché traditionnellement soumis à des mouvements spéculatifs.

Depuis 1975, la croissance n'a plus atteint un rythme de 3 % en moyenne annuelle, rythme qui peut être considéré comme un seuil pour stabiliser le marché de l'acier, à la condition que les investissements participent à cette croissance.

A l'heure actuelle, les perspectives d'une reprise économique basée sur ou accompagnée d'une hausse des investissements sont, pour la première fois depuis des années, réelles. Il est cependant à craindre que ces investissements seront en premier lieu destinés à améliorer la productivité par la mise en place de nouvelles techniques de production (informatique, robotisation, automatisation poussée du processus de production), ce qui — en termes d'intensité d'acier — pourrait contraster avec le caractère expansif et lourd qu'ils avaient pendant les années 1960 et au début des années 1970.

La perte d'activité des secteurs utilisateurs d'acier dans la Communauté ne paraît cependant pas uniquement liée à la conjoncture économique générale. Une analyse récente [1a] vient de confirmer que les industries de l'équipement en Europe ont subi une perte de compétitivité considérable sur les marchés mondiaux, par rapport aux autres pays industrialisés : les cas les plus saillants sont ceux des chantiers navals, qui subissent la concurrence de l'Asie du Sud-Est, et de l'automobile, le Japon ayant augmenté sa pénétration sur le marché européen de 0,6 % en 1970 à 9 % en 1980 [1b,c].

Ces mauvaises performances, que nous ne pouvons pas analyser davantage dans ce contexte ci, inquiètent les responsables européens car ces produits appartiennent pour une large part à la classe de produits dits « de haute technologie ». A cela s'ajoute que les exportations de la CEE vers les pays tiers en produits contenant de l'acier — principalement des biens d'équipement — représentent près de 15 millions de tonnes d'acier par an. La réalisation d'un bon score au niveau de nos exportations de ces produits là constitue une des conditions de la relance du marché communautaire de l'acier. En d'autres termes, la sidérurgie est également intéressée au succès de la CEE dans la troisième révolution industrielle : une voiture ou une machine se vend d'autant mieux qu'elle est technologiquement au point.

### **... durant lesquelles l'acier a définitivement perdu des marchés**

Si, au cours de la dernière décennie, l'économie mondiale est passée sous le coup de la crise pétrolière

à une ère de croissance ralentie, on a également l'impression que l'acier en tant que matériau traditionnel est pris depuis quelques années par un mouvement de déclin autonome. On observe en effet depuis le début des années 1970, que le volume de production des secteurs consommateurs d'acier est de moins en moins lié à la demande d'acier. Ce phénomène se vérifie également dans d'autres pays industrialisés comme les États-Unis ou le Japon.

La réduction des besoins spécifiques d'acier (c'est-à-dire l'acier mis en œuvre par unité produite) a touché pratiquement tous les secteurs (1) et rien ne fait augurer une modification de cette tendance.

Elle est en fait l'expression d'une part de la substitution de l'acier par d'autres matériaux, notamment par des matières plastiques et par l'aluminium dans de nombreux produits (par ex., emballages alternatifs pour produits alimentaires), et d'autre part des efforts d'allègement ou de changement de conception du produit. L'automobile en constitue un excellent exemple, les constructeurs ayant réduit considérablement le poids unitaire des voitures pour répondre au renchérissement du carburant. De même l'automatisation et la robotisation augmentent le rendement de l'acier (réduction des chutes) dans de nombreuses transformations (soudure par ex.) et réduisent ainsi les besoins d'achat.

Ces mutations témoignent d'un dynamisme des utilisateurs d'acier, et ne sont donc néfastes que dans la stricte optique immédiate de la sidérurgie, encore faut-il que la sidérurgie s'y adapte avec une rapidité suffisante. Le rythme et le sens de ces mutations sont la résultante d'un jeu complexe des prix et disponibilités des matériaux respectifs. Les sidérurgistes, en répondant à certaines exigences de leurs clients, ont cependant évité la perte de certains marchés : les tôles galvanisées mono-faces, par exemple, connaissent une croissance considérable car elles répondent bien et à un prix concurrentiel aux exigences de protection contre la rouille émanant de l'industrie automobile.

### **Les nouveaux producteurs d'acier : la sidérurgie comme levier au développement**

Le Japon a été le premier pays à créer au cours des années soixante une brèche dans la position dominante, en tant qu'exportateurs, des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, producteurs de longue tradition : la part des exportations japonaises dans les exportations mondiales d'acier est passée de 8 % en 1960 à 40 % en 1976 pour se stabiliser ensuite à une part de 30 % environ, et ce pour l'essentiel, au détriment des exportations de la CEE (à Neuf), qui ont chuté de 57 à 30 % au cours de la même période.

La progression japonaise s'est trouvée facilitée par la dimension et par la modernité de ses installations, ainsi que par la situation presque exclusivement côtière des usines.

(1) Les besoins d'acier par unité produite se sont réduits entre 1974 et 1981 de l'ordre de 30 % dans la construction électrique, de 20 % dans l'industrie automobile et de plus de 10 % dans la construction de machines (base : EUROSTAT et calculs propres).



Tableau 2 : aperçu de l'évolution de la balance sidérurgique mondiale

**A. SITUATION GÉNÉRALE**

unité : mio tonnes d'acier brut

Unité : mille tonnes d'acier brut

Année	MONDE OCCIDENTAL							Comecon Chine Corée-N.	Total monde
	CEE-9	Amérique du nord	Japon	Autres industr. (a)	PVD		Total Occid.		
					Total	Pays producteurs (b)			
	<i>A.1. Capacité de production</i>								
1974	179	156	126	—	33	28*	533	230*	763*
1980	202	152	142	—	60	51*	595	295*	890*
1986/90	170-175	146	140	—	112	80-90*	610	310*	920*
	<i>A.2. Production</i>								
1974	155	146	117	45	30,6	25,7	494	210	704
1980	128	117	111	51	56,8	48,6	464	252	716
1983	109	88	97	48	63,6	54,0	405	257	662
1986/90	118*	106*	104*	—	—	—	485*	273*	758*
	<i>A.3. Consommation apparente</i>								
1974	120	160	76	55	67	37	479	219	698
1980	105	129	73	49	101	54	456	259	714
1983	87	109	66	41	89	47	394	259	653
1986/90	96	127	73	50	137	70-90*	483	275	758

**B. INDICATEURS DU DESEQUILIBRE (c)**

<b>B.1. Taux d'utilisation (production/capacité en %)</b>									
1974	87	94	93	—	93	92	93	91	92
1980	63	77	78	—	95	95	78	85	80
1986/90	67-69	73	74	—	—	—	80	88	82
<b>B.2. Rapport capacité/consommation (en %)</b>									
1974	149	98	166	—	49	76	111	105	109
1980	192	118	195	—	59	94	130	114	125
1986/90	177-182	115	192	—	82	95-120*	126	113	121

**C. DONNÉES CLÉS SUR LES PAYS DU TIERS MONDE**

	PRINCIPAUX PRODUCTEURS D'ACIER								Autres PVD	Total PVD
	Total des 7 pays	ARG	BRA	MEX	VENEZ	CORÉE	TAIWAN	INDE		
	<i>C.1. Production</i>									
1974	25,677	2,353	7,515	5,138	1,058	1,947	0,597	7,069	4,947	30,624
1980	48,616	2,687	15,309	7,156	1,975	8,558	3,417	9,514	8,207	56,823
1982	52,149	2,913	12,995	7,056	2,278	11,758	4,152	10,997	8,181	60,330
1983	54,033	2,942	14,671	6,917	2,320	11,915	5,031	10,237	9,180	63,213
	<i>C.2. Consommation apparente</i>									
1974	37,177	4,138	12,799	5,880	2,510	3,256	2,544	6,050	30,041	67,218
1980	54,139	3,610	14,202	10,610	3,301	5,205	5,611	11,600	47,107	101 246
1982	50,500	2,863	10,480	8,647	3,050	7,620	5,000	12,840	47,300	97,800
1983*	47,150	2,886	9,206	6,456	2,800	8,740	5,900	11,163	48,050	95,200
	<i>C.3. Exportations</i>									
1974	2,344	0,363	0,228	0,119	0,058	1,185	0,197	0,194	0,488	2,832
1980	7,965	0,336	1,974	0,067	0,241	4,526	0,771	0,050	1,557	9,522
1982	11,627	0,891	2,356	0,305	0,228	5,935	1,900	0,012	1,352	12,979
1983*	16,630	0,900	4,800	0,895	0,620	7,500	1,900	0,015	—	—

\* provisoire

**Renvois au tableau**

(a) Europe hors CEE-9, Afrique du Sud, Australie et Nouvelle Zélande.

(b) Argentine, Brésil, Mexique, Venezuela, Corée du Sud, Taiwan et Inde, soit les pays du tiers monde produisant en 1983 au moins 2 mio t d'acier.

(c) un taux d'utilisation de 90 % - cc. un excédent de capacité de 10 % — peut être considéré comme normal, étant donné que les outils ne peuvent fonctionner à plein régime pendant toute l'année.

Sources : International Iron and Steel Institute (IISI), sauf pour la CEE-9 et pour données estimées (e). Voir aussi : Iron Age du 5 déc. 1983, p. MP-9 : « What the Future Holds ».

En Europe, seules les usines construites après la seconde guerre mondiale dans des sites côtiers vierges ou équivalents (Ijmuiden, Dunkerque, Gand, Taranto...) disposant d'avantages techniques comparables (grande dimension et intégration de la production à travers tous les stades), peuvent se mesurer aux usines japonaises. Cela ne signifie toutefois pas que ces usines, qui sont en général fortement orientées vers la grande exportation, aient traversé les années de crise sans difficulté.

Aux États-Unis, deux nouvelles usines intégrées seulement (Fairless et Burns Harbor) ont été construites depuis 1950, ce qui limite fortement le noyau techniquement avancé de l'industrie sidérurgique américaine [2]. Cela étant, la plupart des sites de production en Europe et aux États-Unis sont situés près de gisements de minerai de fer devenus nettement moins compétitifs depuis la découverte de gisements importants à haute teneur de fer dans le tiers monde.

L'exemple japonais a été suivi, au cours des années 1970, par un certain nombre de pays du tiers monde. Dans le tableau 2 ci-contre, partie C, sont reprises les données clés sur les plus importants parmi les nouveaux producteurs du tiers monde. La liste n'est certainement pas exhaustive, car on pourrait y ajouter d'autres pays tels l'Espagne et l'Afrique du Sud, considérés comme pays industrialisés, mais dont la stratégie a présenté des traits communs avec les nouveaux producteurs. De plus, cette liste de nouveaux producteurs ne fait que s'allonger : le développement des mini-acières, lesquelles ne nécessitent que de l'énergie électrique et de la ferraille sans contraintes de dimensions minimales permet maintenant à tous l'accès à la production sidérurgique du moins dans le bas de gamme et quelle que soit la taille du marché visé. De nombreux pays du Moyen-Orient, d'Asie et d'Afrique sont ainsi devenus, parfois dans des proportions modestes, producteur d'acier.

L'environnement économique des nouveaux pays grands producteurs cités dans le tableau 2 présente quelques traits communs :

- plusieurs de ces pays (Vénézuëla, Inde, Mexique, Brésil) tout comme l'Espagne et l'Afrique du Sud produisent du minerai de fer,

- ils se trouvent en général dans une zone ou proche d'une zone traditionnellement importatrice du monde : le Moyen-Orient, la Chine et l'Asie du Sud-Est hors Japon, l'Amérique Latine et l'Amérique du Nord ; sur ces marchés ils ont un avantage géographique qui leur facilite l'écoulement de leurs excédents de production résultant d'une inadéquation de la demande intérieure aux impératifs de production en masse (l'évolution au cours de 1983 est nettement significative à cet égard),

- exception faite de la Corée du Sud, qui a poursuivi une spécialisation dans certains secteurs de transformation tels la construction navale et la construction électrique, la stratégie d'industrialisation de la plupart de ces nouveaux producteurs visait en premier lieu une autosuffisance tant en biens d'équipement ou de consommation durables qu'en produits sidérurgiques : l'autarcie est (ou était) un objectif plus ou moins ouvertement avoué par l'Inde, Taiwan, le

Brésil et le Mexique et n'est vraisemblablement pas absente de la stratégie des autres pays énumérés, ni de celle de l'Afrique du Sud. Les chiffres démontrent que cette stratégie d'autosuffisance au niveau de la production d'acier a globalement réussi, car comparé à une consommation en hausse de 27 % entre 1974 et 1983 (témoin du développement des activités transformatrices), la plupart de ces pays sont en plus devenu exportateur d'acier. Ce mouvement n'a pu évidemment atteindre une telle ampleur qu'en raison du développement de la demande des PVD non-producteurs qui se dotent progressivement d'une infrastructure moderne (augmentation de 18 miot entre 1974 et 1983, alors que la demande mondiale diminuait de plus de 40 miot).

Il en résulte que la part du marché mondial accessible aux pays traditionnellement exportateurs d'acier est en contraction permanente. Même le Japon, pourtant reconnu comme exemple de compétitivité, en fait l'expérience puisque les nouveaux producteurs du Sud-Est asiatique exportent de plus en plus sur le marché japonais.

La CEE ne peut donc véritablement compter que sur son propre marché et quelques marchés traditionnels (Europe et États-Unis principalement) pour définir les lignes de sa restructuration.

---

## **Le problème des surcapacités : la CEE n'est pas seule en cause**

---

Alors que les premiers signes d'une récession mondiale et d'une maturité technologique se manifestaient, le monde connaissait une extension considérable de ses possibilités de production. Le tableau 2 (partie A et B) donne un aperçu de l'évolution à partir de 1974 du déséquilibre quantitatif, capacités de production-besoins, lesquels sont mesurés à la fois par la production et par la demande d'acier dans les différentes zones productrices du monde.

Les chiffres de capacité n'ayant souvent qu'une valeur relative, ils se prêtent mieux à des analyses dans le temps qu'à des comparaisons entre zones géographiques. Ils démontrent que la détérioration du marché sidérurgique mondial n'a pas affecté chacune des zones sidérurgiques d'une façon identique en raison des spécificités propres de chaque marché ; il faut par conséquent éviter toute généralisation.

La CEE et le Japon, exportateurs nets importants, ont connu des baisses sensibles de leur consommation intérieure et de la production dans les dix dernières années. Les accroissements de capacités ont cependant été énormes de 1974 à 1980, mais ils ne résultent pas tous d'investissements dans de nouvelles installations. Une bonne part de l'augmentation des possibilités d'offre découle de décisions d'investissement prises en période de haute conjoncture (1973-1974) et exécutées quelques années après ; une autre provient de la remise en service d'outils obsoletés ; enfin, l'amélioration du rendement technique des outils existants constitue le troisième facteur de l'accroissement des capacités de production. En fait,



la modernisation indispensable peut avoir un effet sur la capacité de l'installation (par exemple : l'introduction massive de coulées continues dans les aciéries).

Il serait dès lors simpliste d'affirmer que les surcapacités auraient pu être évitées dans toute leur ampleur actuelle si les investisseurs avaient jugé la situation avec plus de lucidité. On peut par contre critiquer que certains pays, notamment ceux de la CEE, déjà fortement dépendant du commerce international pour l'écoulement de leur production sidérurgique, se sont encore davantage spécialisés dans cette production, alors que la structure quasi-mono-sectorielle du tissu industriel de la plupart des bassins sidérurgiques aurait dû les inciter à la diversification industrielle, ne fut-ce que dans les activités de transformation de l'acier.

La diminution constante des taux de marche des entreprises dans la Communauté, conséquence de cette évolution, a été néfaste pour le marché sidérurgique qui s'est transformé en un marché d'acheteurs, caractérisé par des prix souvent déprimés.

Les entreprises japonaises quant à elles se sont plus facilement adaptées à cette situation grâce, entre autres, à leur diversification plus poussée dans la transformation de métaux [3].

Pour les années à venir, les rationalisations d'une ampleur considérable devraient aboutir à une situation mieux équilibrée pour la CEE, mais qui risque de rester insatisfaisante si la situation de l'ensemble du monde occidental est prise comme norme. Elle risque de rester avec le Japon la zone avec les excédents de capacité les plus importants si on se réfère à la demande intérieure.

Les *États-Unis d'Amérique*, traditionnellement importateur net, ont pu conserver une balance plus satisfaisante entre leur production et leurs capacités. Si ceci a été rendu possible par un renoncement à des investissements d'extension de capacités, il en est également résulté un manque d'investissement de modernisation de l'appareil de production [2]. Le marché des États-Unis, particulièrement déprimé en 1982 et 1983, connaîtra vraisemblablement un retour à des taux d'utilisation plus satisfaisants.

Les *pays du tiers monde* tendent à quadrupler d'ici 1990 leurs capacités de production de 1974, le point fort de ces extensions se situant en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est (Corée du Sud, Taiwan, Inde). De l'avis de beaucoup d'observateurs, le niveau de ces extensions, souvent basé sur des plans économiques ambitieux, est à peine justifié par l'évolution du marché intérieur de ces pays. En effet, le bilan apparemment en équilibre pour ce groupe de pays pris dans son ensemble, masque des déséquilibres grandissants (cf. tableau 2 partie C). Quant aux autres pays du tiers monde, la dimension de leur production restera modeste et ne présente pas des allures inquiétantes.

Pour les *autres pays industrialisés*, qui comprennent pour des raisons statistiques tant les pays de l'Europe de l'Ouest hors CEE, que l'Afrique du Sud et l'Océanie, il est inopportun de juger de leur situation sous un même dénominateur, mais il est certain que la situation dans les pays de l'Europe de l'Ouest (Autriche, Espagne par ex.) présente dans la réalité des similitudes avec celle de la CEE.

Le *Bloc communiste* quant à lui, ayant pu maintenir sa consommation d'acier en croissance, paraît dans son ensemble tendre vers une situation d'autosuffisance. Le rôle de ces pays dans la détérioration de l'équilibre mondial est par conséquent secondaire.

### **La restructuration n'est pas l'affaire des seuls pays industrialisés**

Les déséquilibres qui sont incompatibles avec la survie de la sidérurgie par ses propres moyens, présentent un caractère néfaste pour le système international, dans la mesure où l'on est tenté d'« exporter » ses surcapacités en améliorant le taux de marche par des exportations à n'importe quel prix. Cette constatation était déjà à la base d'un arrangement intervenu en novembre 1977 au sein de l'OCDE, et qui dégageait les lignes de conduite que les pays industrialisés (Europe de l'Ouest, Japon, Amérique du Nord et l'Australie) se devaient de respecter pour leur restructuration sidérurgique, à savoir essentiellement :

- la reconnaissance de l'aspect structurel et mondial de la crise ;
- le partage équitable entre pays industrialisés de l'effort de redressement et des sacrifices entraînés par l'assainissement du secteur ;
- le respect des « courants traditionnels » entre zones productrices.

Ce consensus a ses failles dans la mesure où il n'engage que les pays industrialisés. Ainsi, la CEE a été amené à constater (2) un détournement de l'objectif d'un arrangement d'autolimitation des exportations qu'elle a conclu en 1982 avec les États-Unis et dont l'esprit visait au maintien des courants traditionnels : un groupe de pays comprenant principalement la Corée du Sud, le Brésil, le Mexique, Taiwan, le Venezuela et l'Argentine, a pu augmenter sa part dans les importations américaines de 21,6 % en 1981 à 38,1 % en 1983 (premiers 9 mois), alors que la CEE a reculé de 32,6 % à 23,5 % au cours de la même période.

L'objectif des pays industrialisés ne pouvant être à long terme le maintien du monopole dans ce secteur, alors que les marchés se déplacent lentement vers le tiers-monde (3), chacun reconnaît l'opportunité de conditions stables dans lesquelles les adaptations pourraient s'effectuer. Les pays industrialisés sont dès lors de plus en plus attentifs au degré de spécialisation des nouveaux pays producteurs. Au vu des prévisions des capacités mondiales futures, on peut légitimement se préoccuper des extensions préconisées par ces pays, à un moment où d'autres zones — à commencer par la CEE — cherchent à assainir le déséquilibre mondial. Les pays industrialisés ont même — tardivement — pris conscience du fait qu'ils se sont pénalisés en se faisant concurrence pour la construction de nouvelles unités sidérurgiques par le biais de facilités de crédits. Une analyse de l'OCDE révèle à ce sujet

(2) Déclaration de M. Davignon, vice-président de la Commission, devant l'American Iron and Steel Institute à Las Vegas, janvier 1984.

(3) Selon les prévisions contenues dans le tableau 2, la part des PVD dans la consommation mondiale devrait doubler de 9 % en 1974 à 18 % en 1990.



que plus de la moitié des crédits à l'exportation accordés entre 1970 et 1981 à des acheteurs d'usines sidérurgiques ont eu pour bénéficiaires la Corée du Sud, Taiwan, le Brésil et le Mexique.

\*  
\*\*

Il ne peut être contesté que ce sont les pouvoirs dont s'est dotée la Communauté qui lui permettent d'opérer une restructuration de sa sidérurgie — même si celle-ci est justifiée par l'importance des excédents — dont l'ampleur dépasse largement les efforts des zones concurrentes. La réglementation communautaire sur les aides a contribué à créer un climat de confiance réciproque entre états membres, dans la mesure où les efforts de restructuration de chaque pays membre devenaient transparents. C'est un élément indispensable dans une zone où les échanges sont intensifs (plus de 20 % de la production), et qui a fait défaut sur le plan mondial. Le rôle de la Communauté dans la coordination des plans de restructuration mérite donc une attention particulière.

## **La politique de restructuration menée à l'échelle de la CEE : un exemple à suivre**

La détérioration du marché et l'effondrement des prix de produits sidérurgiques ont provoqué, surtout depuis la récession de 1980, de lourdes pertes, qui ont entraîné une quasi-généralisation des aides publiques destinées non seulement à faciliter les investissements de modernisation, mais également à couvrir les pertes d'exploitation. Pour éviter que ces pratiques intenables à long terme tant sur le marché communautaire que sur le marché mondial, ne deviennent permanentes, les gouvernements réunis au sein du Conseil, sur proposition de la Commission, ont décidé de s'attaquer au nœud du problème, à savoir, le déséquilibre structurel entre la dimension de l'appareil productif (les possibilités d'offre) et la demande potentielle. Cela nécessite une action directe sur le marché permettant dans un premier temps de réduire artificiellement l'offre sur le marché en attendant que les mesures structurelles aient eu leur effet sur l'équilibre à plus long terme.

### **Les mesures à court terme pour endiguer l'offre**

Les mesures visant à équilibrer le marché et mises en œuvre par la Commission ont déjà amplement fait l'objet d'un récent article [4]. Elles se composent de mesures externes et internes dont nous nous limiterons à rappeler brièvement les traits essentiels :

— le volet externe vise à stabiliser temporairement les importations de provenance tierce, et consiste en une série d'arrangements que la Communauté négocie annuellement, depuis 1978, avec les principaux pays fournisseurs (Japon, Espagne, Autriche, pays de Scandinavie, etc.). Ces arrangements sont conformes à l'esprit du consensus intervenu au sein de l'OCDE

en 1977, et prévoient des avantages pour toutes les parties concernées (CEE : stabilité de la pénétration des importations, pays tiers : garantie d'écoulement sur le marché commun) ;

— un contingentement de la production et des livraisons communautaires pour la plupart des produits sidérurgiques, en vertu de l'article 58 du Traité CECA (crise manifeste). Ce régime est entré en vigueur en automne 1980 et sa prolongation jusqu'à la fin de 1985 (date d'expiration du Code des Aides) a été décidé par le Conseil en janvier 1984.

Tant les arrangements avec les pays tiers que le contingentement de la production communautaire sont complétés par une réglementation en matière de prix (prix de base à l'importation ; prix minima obligatoires et prix d'orientation à l'intérieur de la CEE).

En dépit des mesures visant à stabiliser les prix, leur niveau sur le marché communautaire est resté inférieur à celui des marchés internes du Japon ou des États-Unis. Il est même probable que le maintien d'un marché européen unique, temporairement protégé contre les importations, ait conduit à un niveau de prix inférieur à celui qui aurait été la résultante d'une juxtaposition de politiques protectionnistes nationales. Dans de telles conditions, les secteurs clients de la sidérurgie ne devraient pas avoir subi un dommage majeur pour leur compétitivité.

La limitation de l'offre, complétée par un soutien direct du niveau des prix est associée par beaucoup d'observateurs aux symptômes de cartellisation qui caractérisaient la sidérurgie européenne déjà bien avant l'existence de la CECA. Bien que ces mesures, prises dans le cadre institutionnel de la CECA, aient indéniablement des effets similaires à ceux d'un cartel, il convient de rappeler que leur portée est limitée dans le temps, et que le but poursuivi n'est pas en premier lieu la sauvegarde d'intérêts privés. Elles sont par contre de nature à créer un environnement favorable au retour à la viabilité des entreprises, et donc à sauvegarder indirectement les intérêts publics menacés par une sidérurgie parasitaire.

### **Le Code des Aides : deux objectifs d'un seul coup**

Le Traité CECA ne contient aucune disposition permettant d'imposer des fermetures pour résoudre le déséquilibre structurel causé par les excédents de capacités. D'autre part, les mesures d'assistance auxquelles les États membres ont dû recourir en faveur de leur sidérurgie — des fermetures massives auraient eu des conséquences sociales et régionales tragiques — appelaient des règles objectives et contraignantes. C'est ainsi que la Commission a pris, après avoir obtenu l'accord unanime du Conseil, successivement deux décisions [5] couramment appelées « Codes des Aides ». Ces décisions partent du principe que des aides, bien qu'en principe interdites par le Traité CECA, peuvent être conformes au Traité si elles s'inscrivent dans le cadre d'une politique communautaire, en l'espèce de la politique communautaire de restructuration. Le Code des Aides actuellement en vigueur — décision 2320/81/CECA — prévoit essentiellement l'arrêt de tout versement d'aide à la fin de 1985 (article 2, par. 1) et interdit même toute aide au fonctionnement après la fin de 1984 (article 5, par. 1).



C'est en appliquant ce Code des Aides que la Commission a pu exiger, — à juste titre puisque l'art. 2, par. 1 prévoit le retour à la viabilité financière d'ici fin 1985 — la fermeture des installations techniquement et/ou économiquement les moins viables.

Des décisions fondamentales ont été prises, conformément au calendrier fixé par le Code, le 29 juin 1983. A cette date, la Commission a accepté les plans de restructuration présentés par les États membres en subordonnant pourtant son accord sur une partie des aides à l'« offre » de fermetures supplémentaires. Ces « offres » sont actuellement déposées, sinon en train d'être concrétisées. Le tableau 3 ci-contre résume les effets et conditions des décisions du 29 juin 1983 ainsi que des décisions antérieurement prises ; selon les dernières indications, les fermetures supplémentaires dépasseront les 8,3 miot demandées, de la sorte que les réductions nettes de capacités — certaines entreprises s'engageant sur des programmes plus contraignant que les demandes de la Commission — seront proches de 30 miot de produits laminés à chaud (4).

Malgré la réalisation des objectifs que la Communauté s'était fixée (réduction des surcapacités et démantèlement des aides), il n'en reste pas moins qu'on ne peut prétendre avoir atteint une structure optimale d'un strict point de vue d'économie industrielle, qui aurait impliqué l'abandon d'un plus grand nombre de sites de production. En effet, les problèmes sociaux et régionaux auxquels étaient confrontés les différents États membres, les ont contraint à tenir compte, outre des données industrielles, des réalités socio-régionales.

La Commission n'a, pour sa part, pas manqué d'insister sur le fait qu'elle a également proposé une série de mesures d'accompagnement actuellement examinées par le Conseil visant à atténuer les conséquences régionales et sociales de la restructuration, qui peuvent indicativement être chiffré à quelque 150 000 pertes d'emploi par rapport au niveau de 1982 [6].

#### Des alternatives à la restructuration ?

Les années récentes ont clairement démontré qu'une partie considérable de la sidérurgie européenne n'a pu survivre que grâce aux interventions publiques, et cela dans un marché réglementé (quotas et prix) avec accès limité de producteurs extérieurs. Si la restructuration s'effectue comme prévue, ces interventions pourront être abolies sinon assouplies dès 1986. L'assainissement aura coûté des sacrifices importants en termes d'emplois (la sidérurgie n'occupera plus que 400 000 personnes environ, contre 600 000 fin 1980 et près de 800 000 fin 1974), ainsi qu'en termes financiers (voir tableau 3).

Il serait faux de prétendre qu'on aurait pu éviter cette peine par une protection permanente du marché communautaire et par une prolongation de la « discipline » interne entre producteurs. A cet égard, il faut rappeler essentiellement :

(4) A ne pas confondre avec l'acier brut, qui ne correspond qu'à une première étape d'élaboration des produits laminés à chaud — et souvent consécutivement à chaud et à froid — vendus par la sidérurgie.

— qu'une « discipline » interne vise inévitablement à améliorer les recettes, et, par l'augmentation des coûts des utilisateurs qu'elle implique, risque de porter atteinte à la position concurrentielle de ceux-ci, à moins que les États ne continuent à prendre les pertes

**Tableau 3 : Restructuration de la sidérurgie communautaire : (1) Application des Codes des Aides**

État membre	Aides autorisées 1980-1985 (1)		Capacité globale au 1.1.1980	Réductions nettes de capacité	
	Total	dont garanties sur emprunt		effectuées ou engagées avant le 29.6.1983	supplémentaires exigées par la Commission (2)
	x mio ÉCUS			x 1 000 t. de capacité de laminage à chaud	
B	3.887	1.015	16.028	1.705	1.400
DK	81	—	941	66	—
D	4.314	1.008	53.117	4.810	1.200 <sup>(5)</sup>
GR <sup>(3)</sup>	—	—	p.m.	p.m.	—
F	7.613	693	26.869	4.681	630
IRL	76	32	(57) <sup>(4)</sup>	p.m.	p.m.
I	10.270	—	36.294	2 374	3 460
L	540	226	5.215	550	410
NL	514	137	7.297	250	700
UK	5.763	—	22.840	4.000	500
EUR-9	33.058	3.111	168.601	18.436	8.300

**(2) Évolution de l'équilibre quantitatif au niveau communautaire (EUR-9)**

Année	Capacités	Production	Taux d'utilisation
	x miot de laminés à chaud		%
1974	143,2	114,4	80
1975	150,8	88,8	59
1976	154,5	98,4	64
1977	159,8	96,8	61
1978	162,2	101,9	63
1979	163,0	107,3	66
1980	168,6	98,6	59
1981	166,2	96,8	58
1982	166,1	86,1	52
1983	163,9	85,7	52
1986	141,9 <sup>(6)</sup>	94,7 <sup>(7)</sup>	67

(1) en application du premier et du second Code des Aides (resp. décision 257/80/CECA et 2320/81/CECA) ; tous types d'aides confondus (subvention, bonification d'intérêt, participation en capital, garantie sur emprunt, etc.).

(2) décision de la Commission du 29.6.1983 ; fermetures à réaliser d'ici fin 1985.

(3) données indisponibles, la Grèce n'étant pas membre de la Communauté en 1980.

(4) chiffre approximatif.

(5) abstraction faite d'une entreprise.

(6) en supposant que les fermetures correspondent à celles découlant du Code des Aides.

(7) Source : Commentaires aux Objectifs Généraux Acier 1985 ; doc. COM (84) 89 - Hypothèse haute.

en charge. On peut d'ailleurs douter qu'une telle discipline entre producteurs puisse se réaliser sur une base volontaire, en dehors du cadre légal obligatoire de l'article 58 du Traité CEEA ;

— qu'à long terme, les inconvénients d'un dirigisme prolongé sur la capacité d'une industrie à participer à la concurrence mondiale et à répondre aux exigences du marché ne peuvent être perdus de vue ;

— que, sur le plan externe, une protection de la sidérurgie de la Communauté, risque d'entraîner des mesures de rétorsion dans d'autres secteurs sinon dans le secteur même de l'acier.

## **1986 : point final à la restructuration ?**

D'ici 1986, la restructuration encadrée par le Code des Aides, apportera une stabilité fragile sur le marché de l'acier. Sur base de prévisions récemment effectuées dans le cadre des Objectifs Généraux [7] de la Commission, le taux d'utilisation moyen des laminoirs correspondrait en 1986 à un peu plus de 65 %, ce qui est encore loin d'une charge de 80 % que les outils peuvent assumer compte tenu des variations saisonnières de la demande (tableau 3 partie 2). Certes, les optimistes affirmeront que le taux de 80 % n'a plus été atteint depuis 1974, année exceptionnelle, et qu'un taux de marche de 65 % correspond à celui de 1979, dernière année de conjoncture satisfaisante. Les prévisions de la Commission se fondent, en outre, sur des hypothèses conservatrices en matière d'exportations, qui sont pourtant conformes à l'analyse sur le plan mondial faite précédemment. D'autre part convient-il de rappeler également que si en 1979 les sidérurgistes étaient généralement satisfaits de leurs résultats, le marché fut équilibré par une auto-limitation volontaire de l'offre, hypothèse qui ne peut être retenue dans le cadre d'un marché libre.

### **L'adaptation permanente à une demande moins grande et plus exigeante**

Au-delà de 1986, les tendances de la demande sont encore largement inconnues : elles dépendent de la croissance que connaîtront les secteurs clients de la sidérurgie, et surtout du degré avec lequel ces clients resteront « fidèle » à l'acier. Sur ce point, il ne faut pas s'attendre à des changements brutaux, bien qu'à long terme il faut se préparer à des changements technologiques fondamentaux.

L'évolution de l'automobile, grand consommateur d'acier, mérite à cet égard une attention particulière : il ne fait pas de doute que la réduction de la consommation de carburant constituera encore pendant de longues années l'objectif primordial des constructeurs, et qu'ils chercheront à l'atteindre notamment par des mesures d'allègement. Les aciers à haute résistance conduisent, à sécurité égale, à une réduction de l'épaisseur des tôles. Les carrosseries en matière plastique ou composite quant à elles sont considérées en général comme très « futuristes » [8], bien que certains modèles récemment arrivés sur le marché infirment partiellement une telle thèse.

Il est à prévoir que la sophistication des biens d'équipement entraînera des économies généralisées dans la transformation et l'usinage de l'acier ; en outre, les innovations par lesquelles l'acier maintiendra sa place parmi les matériaux, permettront dans beaucoup de cas des économies sur le poids d'acier incorporé dans le produit final.

La tendance à la réduction des quantités pourrait donc bien être un phénomène permanent mais accompagné d'exigences de qualité toujours plus sévères. Elle comporte, pour nos sidérurgies, à la fois des contraintes et des possibilités de développement : des contraintes au volume de production et des capacités de production à maintenir en opération ; des possibilités de renforcement de leur position sur le marché communautaire dans la mesure où la recherche sur les produits se fera en contact étroit avec le client, condition à la réalisation d'un produit d'avenir à haute valeur ajoutée.

On pourrait ainsi évoluer vers une forme d'intégration verticale, voie dans laquelle l'industrie japonaise et américaine s'étaient engagées à une époque où les contraintes étaient pourtant bien moins sévères.

Si l'intégration a l'avantage de rendre les entreprises sidérurgiques moins vulnérables, il faut admettre que peu a été fait sur ce plan au cours des dernières 20 années : un grand nombre d'emplois aurait pu être sauvé si en lieu et place d'augmenter les capacités de production, la sidérurgie avait investi en aval.

## **L'adhésion de l'Espagne et du Portugal : une opération délicate**

L'adhésion future de l'Espagne et du Portugal, si elle devait s'effectuer comme cela est prévu au 1<sup>er</sup> janvier 1986, coïnciderait avec le retour de la CEE aux règles normales de concurrence. Il est néanmoins à craindre que l'adhésion, en raison de l'insuffisance de l'état d'avancement de la restructuration (en Espagne notamment) et de leur degré de protection tarifaire plus élevé, impliquera pour les nouveaux adhérents un défi majeur. D'un point de vue purement quantitatif, seule la sidérurgie espagnole a une taille appréciable : sa production s'élevait en 1983 à 13 mio, soit 11,6 % de la production de la Communauté à dix tandis que celle du Portugal est seulement de l'ordre d'un demi-million de tonnes. Cette industrie a été confrontée en Espagne aux mêmes problèmes que celle de la Communauté actuelle, à savoir un grave déclin de la demande d'importants secteurs consommateurs (chantiers navals, construction, électro-ménager...), parallèlement à un accroissement notable des capacités, résultant d'une planification industrielle qui a dépassé son objectif. En effet, les programmations successives (« actions concertées ») visant à assurer une auto-suffisance et concrétisées par des contrats entre l'État espagnol et les entreprises sidérurgiques, étaient fondées sur des prévisions qui se sont par la suite avérées comme trop optimistes : le Programme National 1974/82 prévoyait une croissance de la



consommation d'acier de 11,4 miot en 1974 à 17,7 miot en 1980, alors qu'elle n'atteignait en définitive que 8,7 miot en 1980. Mais contrairement aux restrictions que la CEE a su s'imposer grâce aux auto-limitations volontaires des producteurs, et depuis 1980 grâce au régime de l'article 58, la sidérurgie espagnole a maintenu son niveau de production, ce qui s'est inévitablement traduit par une orientation toujours plus forte vers l'exportation (avec une conséquence néfaste pour les recettes). La prise de conscience du caractère durable du déclin sidérurgique ne date que de 1980, lors de la définition des nouveaux objectifs ; ceci explique le retard avec lequel la restructuration est mise en place, et le délai mis à sa réalisation (1987). Cette restructuration vise tant à réduire le déséquilibre quantitatif (dépendance des exportations), qu'à moderniser le secteur.

**Tableau 4 : cadre de référence de l'évolution de la sidérurgie espagnole (miot d'acier brut/%)**

	1974	1980	1982	1983	1986 et après
Capacité de production	13,5	16,9	17,5	17,5	14,3
Production	11,5	12,6	13,2	13,0	—
Consommation apparente	11,8	8,7	8,3	8,1	—
Exportations	1,1	5,9	6,4	7,4	—
dont : CEE (% du total)	38,6	20,4	21,0	15,1	—
Importations	1,6	1,7	2,0	1,4	—
dont : CEE (% du total)	70,5	81,6	76,8	81,4	—
Production/Capacité en %					
E	85	75	75	74	—
CEE	87	63	57	57	(66-68)
E+CEE	87	64	59	58	—
Capacité/Consommation en %					
E	114	194	211	216	—
CEE	140	181	194	200	(169-174)
E+CEE	138	182	195	201	—

Source : UNESID et statistiques communautaires (uniquement acier CECA).

La tendance de l'Espagne à s'imposer davantage sur les marchés extérieurs avec des productions que son propre marché ne peut absorber, explique la nécessité pour la CEE de négocier un arrangement restreignant son accès sur le marché communautaire. La part de la CEE dans les exportations espagnoles d'acier a ainsi diminué, ce qui va apparemment à l'encontre d'une intensification des échanges.

Il faut toutefois signaler que c'est surtout le secteur des mini-usines qui porte la responsabilité la plus grande dans les accroissements de capacités et dans le déséquilibre offre-demande : ses produits appartiennent à la catégorie des produits longs qui sont à l'origine de la montée des exportations espagnoles. Une certaine complémentarité existe cependant dans la mesure où l'Espagne est importateur de produits plats de provenance communautaire alors que pour les produits longs l'Espagne est grand exportateur net.

On peut déjà entrevoir une prise en compte de cette complémentarité dans la décision espagnole de renoncer définitivement à la construction d'un nouveau train à larges bandes à Sagunto, qui a longtemps figuré parmi les grands projets des planificateurs espagnols. Une condition primordiale à la libéralisation des échanges est cependant qu'une concurrence saine puisse être instaurée, ce qui exige un démantèlement réciproque des aides d'état.

Compte tenu de la date d'adhésion et dans la mesure où la restructuration espagnole n'est pas encore achevée en 1986, une période de transition, pendant laquelle la libéralisation des échanges (et notamment le démantèlement des protections tarifaires, qui sont plus élevées du côté espagnol) ne se fera que graduellement devrait être instaurée, sans quoi l'élargissement n'aboutirait qu'à élargir les problèmes de part et d'autre.

#### Références bibliographiques

- [1] a. Le commerce extérieur de la Communauté, des États-Unis et du Japon - les échanges commerciaux de la Communauté : menace sur les industries de biens d'équipement (1973-1981), Économie Européenne n° 16 juillet 1983.
  - b. Actions de la Commission et réglementation communautaire en matière de l'industrie automobile 1981-1983, rapport de la Commission au Parlement et au Conseil, document COM (83) 633 du 17 janvier 1983.
  - c. Rapport de la Commission au Conseil sur l'état de l'industrie de construction navale dans la Communauté, document COM (83) 483 du 7 septembre 1983.
  - [2]. CRANDALL, R. W. The U.S. Steel Industry in Recurrent Crisis, The Brookings Institution 1981.
  - [3]. GENEVAZ, P. Can industrial policy stop the haemorrhage ? Part 2, Iron and Steel International, December 1983.
  - [4]. BENYON, F.S. : La Communauté et l'Industrie sidérurgique dans les années quatre-vingts, Revue du Marché Commun, n° 269 août-septembre 1983.
  - [5] a. Décision 2320/81/CECA de la Commission du 7 août 1981 instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie (remplaçant la décision 257/80/CECA du 1<sup>er</sup> février 1980), JO n° L 228 du 13.8.1981.
  - b. Treizième Rapport sur la politique de concurrence (publié en relation avec le 17<sup>e</sup> Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1983), n°s 236 à 243.
  - [6]. Mesures sociales d'accompagnement de la restructuration dans les bassins sidérurgiques de la Communauté, document COM (83) 158 du 17 mars 1983.
  - [7] a. Objectifs Généraux acier 1985, document COM (83) 239 du 22 avril 1983.
  - b. Commentaires aux Objectifs Généraux acier 1985, document COM (84) 89 du 16 février 1984.
  - [8] a. International Iron and Steel Institute (IISI), Committee on economic studies : Steel and the automotive sector, Bruxelles, 1983.
  - b. The European car in the 1990's, divers auteurs, Metal Bulletin Monthly, mars 1984.
- Divers articles parus dans des revues spécialisées (Iron Age, Metal Bulletin etc.).

# LES RELATIONS CEE - ÉTATS-UNIS : QUELQUES ASPECTS

Muriel UGONIS  
Jérôme DE PUIFFERRAT

La CEE et les États-Unis représentent ensemble 50 % du commerce mondial et leurs divergences déterminent dans une large mesure le climat des échanges internationaux, exerçant ainsi des effets contre-productifs. Pour plusieurs raisons (la part des États-Unis dans le commerce mondial diminue alors que la part de la production exportée est en très nette augmentation et que l'économie américaine se trouve, sur son propre marché, de plus en plus exposée à la concurrence internationale), les échanges extérieurs suscitent une attention croissante aux États-Unis où les milieux économiques et politiques établissent un lien direct entre les exportations et les emplois ainsi créés et entre les importations et les emplois perdus. Cette conception, qui repose partiellement sur le traumatisme né de la pression des importations japonaises (à laquelle s'ajoute celle des nouveaux pays industrialisés tels que la Corée et le Brésil, notamment, pour les produits sidérurgiques) tend à se traduire dans les faits ou, au mieux, dans une rhétorique agressive, depuis l'arrivée au pouvoir de l'Administration Reagan dont l'objectif clairement défini est de renforcer la position américaine dans le monde.

La politique commerciale américaine revêt ainsi actuellement un double aspect offensif et défensif, ce qui tend à lui donner un caractère contradictoire. L'aspect offensif, c'est l'insistance répétée de l'Administration américaine pour une libéralisation des échanges internationaux, grâce à un nouveau round de négociations multilatérales qui devrait commencer à partir de 1986 et concerner des domaines nouveaux tels que les services (notamment dans les secteurs des banques, des assurances et de la transmission des données), les investissements internationaux (par la suppression des réglementations nationales en matières d'investissements étrangers de nature à fausser le commerce), les produits de haute technologie, mais aussi l'agriculture.

L'aspect défensif consiste en une utilisation plus systématique de la panoplie des instruments juridiques existants en matière de défense commerciale (législation anti-dumping, législation sur les subventions et droits compensateurs, section 301 du Trade Act de 1979...). Les industriels américains sont encouragés à recourir davantage à ce dispositif grâce à la création d'un département spécial au sein du Département du Commerce pour les conseiller sur la procédure à suivre. Ce recours plus systématique aux instruments de défense commerciale se double d'une interprétation restrictive de la législation : ainsi, par exemple, pour la détermination du dumping, le Département du Commerce se réfère de plus en plus au critère de la valeur reconstituée faisant intervenir la prise en compte des coûts de production pour la détermination du dumping en plus du critère normal, et prévu par la Gatt, établi par la comparaison du prix à l'exportation au prix proposé sur le marché intérieur. D'autre part, l'International Trade Commission accepte des seuils de préjudice extrêmement bas pour la détermination du dumping.

A cela s'ajoute la « croisade » de l'Administration contre les subventions pratiquées contre les pays étrangers, sous des formes variées (la sidérurgie fournit à cet égard un cas type des différentes formes de subventions selon l'optique américaine). D'autre part, il est à craindre que les projets de renforcement



de la section 301 du Trade Act de 1979 et d'une extension de son champ d'application aux pratiques en matière d'investissements ne pourraient qu'affermir l'efficacité de cet instrument.

Cette législation qui s'applique à la fois aux échanges de biens et de services, constitue d'autre part souvent dans la pratique pour les industriels américains une « seconde voie » par rapport aux procédures habituelles en matière de dumping et droits compensateurs. Elle présente en effet l'avantage de comporter moins d'exigences en matière de détermination du préjudice, bien que le Special Trade Representative doive examiner si la plainte mérite bien d'être prise en considération. La section 301 donne en outre aux industriels américains la possibilité de porter de façon quasi directe leur plainte devant le GATT. Dans la Déclaration Ministérielle du GATT de novembre 1982, les Etats-Unis ont rappelé, comme les autres pays participants, la nécessité de maintenir des relations commerciales libres sur une base multilatérale. Cependant, des pressions continuent à s'exercer au sein du Congrès (qui constitue la plus haute autorité en matière de commerce extérieur des Etats-Unis) en faveur de l'adoption de projets de loi sur la réciprocité commerciale. Il s'agit d'obtenir, sur une base bilatérale, une plus grande réciprocité de la part des partenaires commerciaux des Etats-Unis en s'appuyant sur un examen pays par pays des obstacles aux exportations de biens et de services et aux investissements américains à l'étranger. Le Trade Act de 1974 prévoit déjà le principe de tels inventaires des pratiques restrictives des autres pays.

Jusqu'à présent, ces projets de loi n'ont eu qu'un écho relativement limité et l'Administration américaine, ainsi que des représentants des milieux d'affaires comme la Chambre de Commerce américaine, font valoir la crainte que la réglementation envisagée pourrait être en contradiction avec les règles du GATT et pourrait provoquer une instabilité généralisée dans les relations avec les partenaires commerciaux des Etats-Unis.

Cependant, des membres influents du Congrès critiquent vigoureusement l'Administration américaine et estiment qu'elle n'utilise pas suffisamment les instruments juridiques existants pour protéger le marché américain contre la concurrence étrangère. A cet égard, il est admis qu'une plus grande efficacité de l'Administration, c'est-à-dire une application plus systématique et plus restrictive de la législation américaine en matière de défense commerciale, rendrait toute nouvelle législation inutile.

Il est remarquable que l'Administration américaine n'exige une libéralisation des échanges au sein du GATT que dans les domaines pour lesquels l'économie américaine est particulièrement compétitive et que les Etats-Unis entendent surtout protéger de la concurrence étrangère les secteurs économiques qui s'avèrent en situation de faiblesse.

La conviction croissante de l'Administration que l'épanouissement de la capacité compétitive de l'économie américaine sur les marchés nationaux et étrangers est entravée par des restrictions contraires à l'économie de marché introduites par d'autres Etats ne va pas sans provoquer de graves conflits, avec la CEE tout particulièrement (même lorsque, comme dans le cas de la sidérurgie, le marché américain a

été rendu fragile par les exportations « sauvages » des nouveaux pays industrialisés et par les cours élevés du dollar) dans le domaine de la sidérurgie, de l'agriculture et de l'agro-alimentaire. D'autres secteurs (automobile, pétrochimie et fibres synthétiques, textiles et habillement, chaussures, transports maritimes et aériens, etc.) font également l'objet de tensions.

## Agriculture : la renaissance d'un conflit traditionnel

Dès son arrivée au pouvoir, l'Administration Reagan a mis l'accent sur le rôle déterminant des exportations agricoles américaines pour le redressement de la balance commerciale globale des Etats-Unis.

En effet, les exportations agricoles (qui étaient marginales dans les années 1960) sont devenues essentielles pour l'économie américaine. En effet, en 1982 par exemple, la balance commerciale agricole positive de 26,5 milliards de dollars a compensé une partie du déficit commercial non agricole de 66 milliards de dollars.

Il faut se rappeler également que la CEE constitue un excellent débouché pour les exportations agricoles américaines (la balance commerciale agricole de la CEE accusant un déficit commercial de 6,7 milliards de dollars à l'égard des Etats-Unis en 1982). Ainsi, pour nourrir son bétail, la CEE importait en 1980 : 12 millions de tonnes de maïs, 10 millions de tonnes de tourteaux et sous-produits d'huilerie (95 % de ses besoins), sans compter 8 millions de tonnes de fèves de soja, et 6 millions de tonnes de manioc (\*).

Dans cette optique, tous les obstacles empêchant la progression des exportations doivent être éliminés, la CEE étant alors une cible privilégiée, grâce en particulier à la « transparence » de la Politique Agricole Commune.

« Les débouchés pour nos produits agricoles revêtent une importance vitale pour la santé de notre économie. L'Europe, qui est le principal marché pour nos produits agricoles, doit être convaincue du fait qu'elle est un marché vital pour nous et que toute menace de réduction de ce marché se heurtera à une forte désapprobation et éventuellement à des mesures de représailles au Congrès... » (Sénateur Percy, Président du Comité des Relations Extérieures du Sénat).

En réalité, le cours élevé du dollar constitue un handicap important pour les exportations agricoles américaines qui, durant les années 70, avaient reçu le renfort décisif d'un dollar à bas prix.

Par ailleurs, la réduction des dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture aux Etats-Unis conforte leur action contre le niveau des dépenses agricoles dans la Communauté.

(\*) Maïs + soja = 50 % des exports US vers CEE.

Les agriculteurs américains ont vu leur revenu baisser au cours des trois dernières années (ce revenu net serait actuellement, d'après eux, inférieur de moitié à ce qu'il était en 1979.). C'est le résultat de la politique économique du gouvernement (Taux d'intérêt élevés, coûts de production et endettement accru).

L'arrêt des livraisons de blé à l'URSS a coûté très cher à l'agriculture américaine (d'après certaines sources américaines, 856 millions de dollars de perte de revenus et 310 000 emplois). Plusieurs mesures sectorielles appliquées par le gouvernement américain ont eu également des effets négatifs (dans le domaine du lait et du sucre, par exemple).

Les Américains ont ainsi de plus en plus le sentiment que les restitutions à l'exportation octroyées par la CEE permettent à celle-ci d'occuper une part plus qu'équitable du marché international. Ils font observer qu'en 1981 leurs exportations agricoles dans le monde, qui ont augmenté de près de 13 %, auraient augmenté davantage encore si elles n'avaient pas subi la concurrence des exportations subventionnées de la CEE.

M. Block, Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, a déclaré à l'automne 1983 que les Etats-Unis s'étaient donné pour objectif de démanteler le mécanisme des restitutions d'ici cinq ans. Par ailleurs, s'adressant le 10 janvier à l'American Farm Bureau, M. Kenneth Dam, Secrétaire d'Etat adjoint, a souligné qu'il était « impératif » que la politique agricole de la CEE soit révisée de telle sorte que « les prix communautaires soient placés à un niveau plus proche des cours mondiaux ».

Il a ajouté que Washington ne voyait, dans la réforme de la PAC telle qu'elle est proposée actuellement « aucune indication permettant d'affirmer que cela conduira à une réduction significative des productions excédentaires et des subventions à l'exportation ».

Les Etats-Unis considèrent que le développement des exportations agricoles de la CEE s'est effectué, en bonne partie, au détriment des exportations traditionnelles américaines : la part de la CEE dans le commerce mondial du blé et du sucre ayant beaucoup augmenté et la CEE se plaçant désormais parmi les premiers exportateurs mondiaux de volaille et de bœuf.

Mais les chiffres ne confirment pas l'analyse selon laquelle la CEE mettrait à profit le mécanisme des restitutions pour se tailler une part plus qu'équitable du marché mondial puisque les ventes américaines dans les pays tiers ont progressé plus rapidement ces dernières années que les exportations communautaires vers ces mêmes pays.

D'autre part, il n'existe pas de définition valable de la notion de « part équitable du marché mondial ». Le code GATT sur les subventions et mesures compensatoires reste muet sur ce point.

Pour l'industrie agro-alimentaire comme utilisatrice et transformatrice de matières premières agricoles, le problème fondamental est également celui de l'interprétation américaine du terme de « subvention » et l'assimilation du mécanisme communautaire des restitutions à des subventions. S'y ajoute le problème de la définition précise du critère de « première transfor-

mation » qui n'est pas décrit explicitement dans la note explicative concernant l'article XVI du GATT.

Compte tenu du fait que les restitutions sont appliquées depuis 1962 pour les produits agricoles transformés, la CEE a toutes les raisons d'invoquer la notion de « pratique constante ». En effet, un démantèlement des restitutions pour les produits agro-alimentaires CEE mettrait en cause un aspect fondamental de la Politique Agricole Commune et, surtout, les conditions d'exportation de ces produits.

A ce titre, les travaux au sein du panel GATT sur les subventions accordées par la CEE à l'exportation de pâtes alimentaires et de farine de froment, tout comme les attaques américaines contre les exportations européennes de volailles ne manquent pas d'être inquiétantes car elles traduisent une volonté de harcèlement sans relâche des Etats-Unis. Même si certains milieux dans la Communauté souhaitent voir réduire de manière significative le coût de fonctionnement de la PAC grâce à un alignement progressif des prix agricoles internes sur les prix mondiaux (mais qu'est-ce que le « prix mondial » en matière agricole ?), ce qui permettrait de dégager des ressources additionnelles pour le financement de politiques communes dont la CEE a un urgent besoin (notamment en matière de recherche), ils ne sont pas loin de penser que la pression américaine pèse bien trop lourdement sur les relations CEE/Etats-Unis pour ne pas irriter.

Et les Européens qui se sont vu reprocher leur politique de soutien à la production laitière n'oublieront pas de sitôt que la croissance protégée et subventionnée de la production laitière américaine a incité les Etats-Unis, ne sachant ni où ni comment exporter leurs excédents laitiers à céder, le 5 août 1981, cent mille tonnes de beurre à l'office laitier de Nouvelle-Zélande, grâce à des subventions de 30 %.

Ce dernier a décidé d'écouler ce beurre sous forme de butteroil en le faisant transformer pour partie (trafic de perfectionnement actif) dans la CEE, l'Australie et même aux Etats-Unis et pour partie en Nouvelle-Zélande. Les clients étaient des pays en voie de développement qui utilisaient le butteroil dans leurs usines de reconstitution. Le prix pratiqué par l'office laitier néo-zélandais (2 500 dollars la tonne base FOB) n'a pas perturbé le marché mondial, mais les exportations de butteroil de la CEE ont baissé en 1981 et en 1982.

Plus récemment, l'affaire de la vente, pour la seconde fois consécutive, à des prix de dumping, de farine de blé à l'Egypte, client traditionnel de la CEE (et en particulier des minotiers français) est apparue comme une menace dépourvue d'ambiguïté. La Communauté aurait, en effet, toutes les chances de faire les frais d'une guerre agricole avec les Etats-Unis.

Selon l'argumentation classique du gouvernement américain, les prix agricoles européens sont trop élevés et les prix américains sont beaucoup plus compétitifs. Il est vrai que l'agriculture américaine bénéficie d'avantages techniques et économiques indéniables. Ainsi, l'agriculture américaine est dotée d'une infrastructure, d'une mécanisation et d'une situation d'assolement, qui la favorisent par rapport à l'agriculture hétérogène de la Communauté. De plus, elle est fortement orientée vers une spécialisation des produits exportables (céréales, soja).





En ce qui concerne les céréales, les Etats-Unis (leurs exportations sont cinq fois plus importantes que celles de la Communauté) produisent à un coût effectivement inférieur à celui de la CEE.

Néanmoins, l'agriculture américaine est, elle aussi, protégée et stimulée par une politique de soutien des prix (accompagnée, en cas de nécessité, comme pour les céréales, d'une limitation des superficies cultivées) et d'aides diversifiées. Parallèlement, les Etats-Unis ont mis en place des dispositions générales, applicables à l'ensemble de leurs importations, pour protéger leur marché intérieur (procédures anti-dumping, et des droits compensateurs, normes, restrictions quantitatives à l'importation par l'introduction de dérogations (« Waiver ») aux règles du GATT).

Par ailleurs, protection et organisation internes du marché américain ont été complétées par un véritable « arsenal » d'instruments législatifs et réglementaires pour soutenir la politique d'exportation agricole. Parmi ceux-ci, il faut citer l'aide alimentaire, mise au service des exportations (Loi PL 480). A l'origine, destinée à écouler certains excédents agricoles en aidant le développement des pays bénéficiaires, la loi PL 480 a permis notamment aux Etats-Unis de fournir à certains pays en voie de développement des produits au titre de l'aide au développement... à des conditions telles qu'on a pu les considérer comme une aide déguisée à l'exportation entraînant des conséquences, au détriment d'autres pays exportateurs. Au fil des ans, les Etats-Unis ont pénétré progressivement ces marchés et leurs ventes se sont transformées en ventes commerciales traditionnelles... les pays « assistés » sont devenus quelques-uns de leurs meilleurs clients.

Dans une étude de juillet 1982, le département américain de l'Agriculture reconnaît le rôle considérable joué par le programme PL 480 dans l'essor des exportations agricoles américaines et le qualifie de « l'un des instruments les plus fructueux de l'expansion commerciale américaine ».

Malgré des conditions naturelles exceptionnelles, malgré les efforts des agriculteurs américains, malgré l'appui massif de la politique agricole et de la politique commerciale, depuis 1979, l'agriculture américaine est en crise : sectorielles à l'origine (céréales, produits laitiers), les difficultés se sont généralisées à l'ensemble de l'agriculture pour des raisons multiples : stocks importants, baisse des prix conjuguée à une hausse des coûts de production, augmentation de l'endettement des agriculteurs en raison des taux d'intérêt élevés. Tout cela explique l'agressivité américaine accrue pour développer des parts de marché dans des pays solvables tels la CEE et les pays où celle-ci est déjà présente (Bassin Méditerranéen, Moyen-Orient).

Les Etats-Unis sont, d'autre part, préoccupés par l'éventuelle instauration d'un prélèvement sur les huiles végétales (pour lesquelles un droit nul est consolidé au GATT) par la CEE désireuse de sauvegarder les intérêts des producteurs communautaires. Ils craignent également que les projets de la CEE de réduire ses importations de gluten feed ne la conduisent par la suite à limiter ses importations de soja (qui représentent une part importante des exportations américaines).

Les Américains sont mécontents de la position adoptée par la CEE qui estime que l'instauration

d'une taxe sur les matières grasses végétales et animales (sauf le beurre), dans la Communauté, sur une base non discriminatoire pour les producteurs nationaux et étrangers, ne doit pas donner lieu à compensation.

Or, les Etats-Unis considèrent que cette taxe affectera leurs exportations pour une valeur de quatre milliards de dollars par an. Ils menacent donc d'exercer des représailles sur une série de produits industriels européens tels que la bière ou les parfums. D'autres catégories de produits pourraient également être visées.

Un second problème brûlant concerne les produits de substitution aux céréales (gluten feed, tourteaux de germes de maïs).

La Commission Européenne a obtenu un mandat du Conseil CEE pour ouvrir des négociations au GATT (article 28) avec les USA en vue de « déconsolider » partiellement et temporairement les droits de douane applicables au gluten feed de maïs et à d'autres résidus de la transformation industrielle de cette céréale, résidus utilisés à bas coûts pour l'alimentation des vaches et, à ce titre, rendus partiellement responsables de l'accroissement de la productivité des producteurs de lait de certains Etats membres de la CEE et, partant, de l'augmentation des excédents dans ce secteur.

La CEE ne devrait pas pour autant introduire un droit de douane sur la totalité des importations ; l'objectif étant la stabilisation de celle-ci, elle continuerait à importer en franchise les quantités traditionnelles (évaluées sur la moyenne des importations des trois dernières années) ; les quantités supplémentaires seraient soumises au prélèvement applicable aux céréales.

Si les Etats-Unis n'acceptent pas de négocier, la Communauté pourrait appliquer la déconsolidation par une mesure autonome, en offrant des compensations ; les Etats-Unis pourraient ensuite, s'ils considéraient ces compensations comme insuffisantes, prendre des contre-mesures.

## Menaces pour les exportations industrielles ?

Le 7 mars 1984, l'International Trade Commission a rejeté la plainte pour dumping qui avait été déposée par les producteurs californiens de raisins, contre les importations de certains vins en provenance de la CEE. Cette décision met fin à la procédure car elle signifie que, de l'avis de l'ITC, il n'y a pas de préjudice pour les producteurs américains du fait de pratiques communautaires.

Déjà, devant le Congrès, des représentants du gouvernement américain avaient pris position contre le projet de « Wine Equity Act », un projet de loi visant à obtenir une réciprocité sectorielle sur le plan bilatéral qui suscitait également de vives préoccupations dans la CEE. Ce projet de loi se propose d'exiger des pays exportateurs de vin vers les USA qu'ils éliminent totalement toutes les barrières qui seraient



opposées aux exportations américaines de vins, un refus devant entraîner, de la part des autorités américaines, l'érection de barrières identiques aux importations — européennes en l'occurrence — de vin.

Ce projet n'est soutenu par l'Administration Reagan compte tenu de la faiblesse des exportations américaines de vin vers la CEE (75 000 hectolitres par an) et du fait que les problèmes des « barrières » européennes à l'importation devraient être bientôt réglés. Ceci n'empêche pas les Européens, qui exportent, en valeur, autant de vin que les Etats-Unis ne vendent de produits de substitution à la CEE, d'être inquiets.

Dans le domaine industriel, d'autres projets de loi visant à instaurer une réciprocité sectorielle et bilatérale sont préoccupants. Il s'agit de House Trade Remedy Bill (Gibbon's Bill), projet de loi visant à renforcer les procédures anti-dumping/anti-subsidations et rendant certaines mesures de politique industrielle applicables au Japon et dans la Communauté passibles de mesures compensatoires, du House and Senate domestic content Bill, projet de loi visant à obliger les grands constructeurs de voitures à incorporer un certain montant de produits américains dans les véhicules, et du House and Senate reciprocity Bill qui vise à étendre le champ de la section 301 du Trade Act (mesures contre les pratiques déloyales) aux services, aux investissements et aux produits de haute technologie. Quant au « Bill proposing a special tax on luxury cars », il devrait avoir, s'il était adopté, un impact discriminatoire sur les voitures européennes de haut de gamme.

Pour sa part, le secteur européen de la chaussure craint que l'International Trade Commission et le Président Reagan ne finissent, compte tenu de la période électorale, à céder aux pressions de l'industrie américaine de la chaussure en instaurant des mesures de sauvegarde erga omnes à l'égard des importations de chaussures. De telles mesures auraient en effet de graves effets sur l'industrie européenne de la chaussure compte tenu du reflux brutal, vers l'Europe, des exportations des pays d'Extrême Orient actuellement dirigées vers le marché américain, de la fermeture du marché américain qui est essentiel aux exportations européennes, du risque sérieux de tensions intra-communautaires, si certains pays traditionnellement exportateurs voyaient se limiter leurs débouchés hors de la CEE. En fait, les pressions américaines sont provoquées, surtout, par la pénétration croissante, sur le marché des Etats-Unis, de chaussures provenant de pays tels que Taïwan, la Corée du Sud ou le Brésil, qui ont d'ailleurs également accru leurs exportations sur le marché européen. Ainsi, pour les premiers semestres 1982 et 1983, les importations américaines ont augmenté de 33,7 % pour les chaussures originaires de Taïwan, 46,1 % pour la Corée du Sud et 43,7 % pour le Brésil, alors que celles provenant de l'Italie n'ont augmenté que de 0,81 %.

Par ailleurs, des plaintes ont été introduites ou sont envisagées par des industries américaines dans le secteur des machines outils et de la coutellerie. Quant aux restrictions d'importations annoncées par les Etats-Unis dans le secteur des textiles, la CEE s'inquiète de l'afflux de produits textiles de pays en voie de développement qu'un blocage des importations aux Etats-Unis risque de provoquer sur le marché européen.

La Communauté européenne est également préoccupée par les menaces que font peser les industriels américains sur le marché mondial du cuivre raffiné et du cuivre en blisters. Onze sociétés, représentant 87 % de la production américaine, ont en effet déposé une plainte auprès de l'ITC, au titre de la clause échappatoire. Aux termes de cette plainte, l'industrie américaine du cuivre demande que des quotas soient instaurés pour les importations de cuivre — principalement chilien — qui, en cinq ans, ont augmenté de 140 % alors que 21 mines américaines devaient fermer leurs portes, licenciant 18 000 ouvriers. Le prix du cuivre sur le marché américain est ainsi tombé à son niveau le plus bas depuis cinquante ans. Les exportations massives de cuivre chilien sont dues à l'accroissement des investissements réalisés par le Chili dans les mines de cuivre avec l'aide de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire international qui intervient pour compenser les pertes des recettes d'exportation de cuivre chilien dues à l'effondrement des cours. La CEE n'est pas visée par cette mesure. Mais si des quotas sont établis, ils porteront probablement sur 300 000 à 350 000 tonnes de cuivre — sur les 550 000 que les Etats-Unis importent annuellement — et le marché risque d'être complètement désorganisé, entraînant un nouvel effondrement des cours qui ne manquera pas d'affecter les compagnies minières européennes.

## Sidérurgie : des relations difficiles

L'acier constitue un secteur sensible au niveau mondial en raison, d'une part, de la contraction de la demande et, d'autre part, de l'apparition de nouveaux pays producteurs. Les difficultés dans les relations commerciales CEE/Etats-Unis, qui ne sont qu'un aspect de cette mauvaise situation d'ensemble, résultent aussi de l'insuffisance des efforts d'adaptation et donc d'investissement du côté américain ces dernières années. Selon un rapport élaboré par la commission de l'énergie et du commerce de la Chambre des Représentants, cette insuffisance doit être attribuée au premier chef à la politique de taux d'intérêt élevés du gouvernement américain : « l'on peut faire valoir que c'est la politique gouvernementale des taux d'intérêt élevés qui est au premier titre responsable du déclin de notre industrie sidérurgique, du moins ces dernières années... Au nombre des causes du bouleversement des marchés nationaux et mondiaux, cette politique peut rivaliser avec les chocs énergétiques. Pendant toutes les années 70, les taux d'intérêt n'ont cessé d'augmenter. Il est devenu ainsi virtuellement impossible aux sociétés cherchant à dégager des bénéfices maxima de s'engager dans des projets nécessitant des investissements financiers à long terme » (1). C'est ce facteur qui a poussé les sociétés améri-

(1) Rapport de M. Tom SPENCER, député au Parlement Européen, sur « les relations commerciales entre la CEE et les Etats-Unis dans le secteur sidérurgique », Doc. 1-1543/83.



caines à acquérir des compagnies pétrolières et à se diversifier plutôt qu'à se réinvestir dans leur industrie. La sidérurgie américaine a ainsi dû supprimer des dizaines de milliers d'emplois.

Aux yeux de l'opinion publique américaine, la concurrence étrangère, accusée de recourir à des pratiques de dumping pour pénétrer le marché américain, est toute désignée pour assumer la responsabilité des difficultés de la sidérurgie. Les nombreuses procédures anti-dumping et anti-subsidations déclenchées en janvier 1982 par sept principales firmes sidérurgiques américaines contre des producteurs de la CEE (mais aussi d'Espagne, de Roumanie, d'Afrique du Sud et du Brésil) et dont près du tiers (36) ont été retenues par l'ITC ont conduit à l'imposition, en juin, de droits compensateurs à l'importation, puis en août à un accord entre la Commission Européenne et le Département du Commerce américain qui devait être rejeté par les sidérurgistes américains. Le 21 octobre 1982, la CEE s'engageait à limiter ses exportations vers les Etats-Unis pour dix catégories de produits, jusqu'au 31 décembre 1985, moyennant quoi les producteurs américains s'engageaient à renoncer à déposer, d'ici cette date, de nouvelles plaintes pour les produits en cause (2). Les Etats-Unis manifestent une certaine mauvaise volonté dans la gestion de l'accord qui doit permettre à l'industrie américaine d'opérer une restructuration. Surtout, la stricte limitation des exportations d'acier consentie par la CEE a bénéficié à des pays tiers en leur permettant d'accroître leur part de marché aux Etats-Unis. Alors que depuis l'automne 1982, les importations d'acier en provenance de la CEE ont baissé de 30 %, et que les importations totales d'acier les Etats-unis sont restées stationnaires, plusieurs pays tels que la Corée du Sud, le Brésil, le Venezuela, le Canada et l'Espagne ont plus que doublé leur part de marché sur le marché américain.

*Principales importations américaines d'acier  
(en millions de tonnes)*

Origine	1983	1982
Japon	4,23	5,18
CEE	4,11	5,59
Canada	2,37	1,84
Autres pays	6,34	4,03

Source : Europolitique (31 janvier 1984)

Ainsi, le Brésil (qui a accru ses exportations sidérurgiques de 600 % en onze ans) contraint de vendre à l'étranger pour se procurer des devises et assumer le service de son impressionnante dette extérieure, pratique des prix de vente aux Etats-Unis qui sont inférieurs aux coûts de production. La tonne d'acier plat brésilien se vend entre 200 et 300 dollars aux USA contre 500 dollars la même quantité produite sur place. En Corée du Sud, le coût de production d'une

tonne métrique est inférieur de 10 % au coût de production japonais, de 12 % au coût de production de Bethlehem Steel (USA) et de 20 % à celui d'un autre géant américain, Republic Steel.

Pour faire face aux importations d'acier des pays en voie de développement, qui sont devenus les éléments dominants sur le marché sidérurgique américain, la firme US Steel, principal producteur d'acier aux USA, a demandé au Congrès d'adopter rapidement une loi limitant les importations d'acier à 15 % du marché américain (elles représentaient 20,5 % du marché en janvier 1984, contre un niveau record de 21,8 % en 1982).

Dans le domaine des aciers spéciaux, les exportateurs de la CEE font l'objet, depuis le 20 juillet 1983, et pour quatre ans, de mesures restrictives au titre de la section 201 du Trade Act de 1979 (sauvegardes). Ainsi, pour les produits plats, les USA ont décidé de doubler les droits de douane en les faisant passer de 10 à 20 %. A cela s'ajoutent, pour les exportateurs d'aciers plats de RFA, de France et de Grande-Bretagne, des droits supplémentaires au titre de la législation anti-dumping anti-subsidations. Au total, les droits atteignent donc actuellement une moyenne de 25 à 30 %. Dans ces conditions, il est naturellement difficile d'exporter ces produits vers les Etats-Unis. Pour les autres types d'aciers spéciaux, les quotas qui ont été établis pour quatre ans, représentent une diminution de 50 % par rapport aux années précédentes.

Il faut noter cependant que les tarifs et quotas prévus dans le cadre de ces mesures sont dégressifs, c'est-à-dire que les tarifs baissent et que les quotas augmentent pendant les deuxième, troisième et quatrième années de la réduction. Ce système dégressif fonctionne qu'il y ait reprise ou non de l'industrie nationale.

Refusant de faire les frais de cet arrangement, la CEE a réclamé des consultations et des compensations dans le cadre du GATT. Ces négociations n'ont pu conduire à un accord et la CEE a décidé, en conformité avec les règles du GATT, d'augmenter en janvier 1984 les droits de douane et d'introduire des quotas à l'importation de certains produits chimiques et plastiques ainsi que de certains appareils d'alarme et d'articles de sport originaires des Etats-Unis. Les mesures de compensation communautaires sont valables pour la durée des restrictions américaines sur les aciers spéciaux, c'est-à-dire quatre ans.

## L'unitary taxation

Un autre problème important pour l'industrie européenne, prise dans son ensemble, dans les relations avec les Etats-Unis, est l'application par un nombre important d'Etats fédérés de la « unitary taxation » à des groupes de sociétés ayant des sociétés mères étrangères. Par cette technique d'imposition, les profits d'une entreprise multinationale ne sont pas déterminés par l'application du « growth-length principle » qui est la méthode généralement adoptée par les pays développés, y inclus le Gouvernement Fédéral

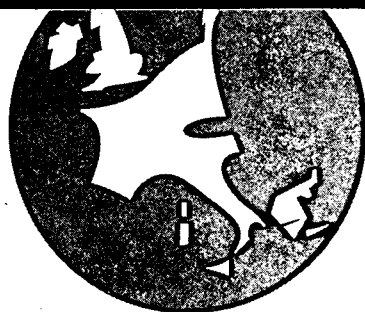
(2) Cette disposition n'a pas été respectée (par la société Gilmore par exemple, bien que sa plainte n'ait en définitive pas été retenue par l'ITC).

des Etats-Unis, et recommandé par la Convention Modèle de double taxation de l'OCDE de 1977, mais sur bases d'une proportion des bénéfices mondiaux. Les ratios du chiffre d'affaires, de la masse salariale et des actifs immobilisés du groupe sur le plan mondial sont utilisés pour déterminer cette proportion.

L'application de cette technique d'imposition à des groupes avec des sociétés mères étrangères aboutit à des résultats arbitraires et risque de résulter en une double imposition qu'il est impossible d'éliminer lorsque des opérations internationales sont concernées. En outre, cette méthode impose de lourdes charges d'administration aux sociétés multinationales. Il s'avère en effet nécessaire de devoir procéder à des retraitements fiscaux multiples pour rendre conformes aux règles comptables et fiscales tant fédérales que locales les états financiers de ces sociétés, pour opérer des conversions entre le dollar et les monnaies étrangères utilisées dans les comptes des différentes filiales des groupes, pour s'adapter, le cas échéant, aux règles diverses (seuils de consolidation, etc...) des différents Etats fédérés dotés de ce système. Surtout, le risque est très élevé de voir établi l'impôt américain sur la base de données totalement étrangères aux profits réellement réalisés dans ce pays, ce qui aboutit en pratique à soumettre à un impôt américain des bénéfices provenant d'autres pays. Or, les dangers de cette méthode sont d'autant plus grands que la notion « d'activité unitaire », telle qu'elle est définie par la jurisprudence et les réglementations américaines est tellement large qu'elle justifie dans pratiquement toutes les hypothèses l'unitary taxation ; les autorités fiscales locales, au demeurant pleinement autonomes par rapport à l'Etat fédéral, tendent à retenir à l'occasion des contrôles qu'elles exercent pour valider ou invalider les déclarations fiscales annuelles des contribuables placés dans cette situation les solutions qui sont fiscalement les plus favorables aux Etats fédérés.

La constitutionnalité de cette méthode de taxation a été examinée par la Cour Suprême des Etats-Unis dans l'Affaire « Container Corporation » le 27 juin 1983. Avec une majorité de 5 à 3, la Cour a reconnu le droit de la Californie d'inclure des revenus étrangers dans ses calculs de la taxe unitaire en ce qui concerne des sociétés multinationales basées aux Etats-Unis. Bien que la Cour ne se soit pas prononcée sur la situation des sociétés multinationales basées à l'étranger, cet arrêt a soulevé des réactions de grande inquiétude en Europe. En effet, les arguments avancés par la majorité de la Cour sont souvent considérés comme de nature à encourager les Etats fédérés à introduire cette méthode, jugée légale par la Cour, dans leur législation fiscale et à permettre de l'étendre aux entreprises non américaines. En novembre 1983, l'Union des Industries de la CEE (UNICE), agissant pour le compte de l'industrie européenne, faisait parvenir un « Submitting Report » au Groupe d'Examen créé par le Président Reagan et présidé par le Secrétaire d'Etat au Trésor, Donald Reagan. Dans ce document, l'UNICE soulignait que : « la portée croissante de cette méthode d'imposition constitue une réelle menace pour l'investissement international qu'il est urgent de combattre d'autant plus que tout porte à craindre qu'une telle formule pourrait être imitée par d'autres pays étrangers, en voie de développement notamment ».

Depuis lors, le groupe Reagan a rendu un rapport qui admet que l'imposition unitaire sur la base des bénéfices mondiaux n'est pas un moyen acceptable de mesurer les revenus imposables au niveau de chaque Etat fédéré. Mais les entreprises multinationales ne pourront véritablement être protégées contre le système de la taxation unitaire sur la base des bénéfices mondiaux que si, comme le soulignait l'UNICE dans un communiqué de presse au mois de juillet, une action fédérale permettait de garantir la limitation de la taxation unitaire des Etats fédérés au territoire des USA.



# LE RÉGIME DOUANIER DU PERFECTIONNEMENT ACTIF \*

Ursula BAUMANN

*Commission des Communautés européennes*

1. Introduction
2. Base juridique
3. Conditions d'utilisation du régime
  - 3.1. Marchandises non communautaires
  - 3.2. Marchandises de toute espèce et de toute origine
  - 3.3. Compensation à l'équivalent et exportation anticipée
  - 3.4. Opérations de perfectionnement/Régimes connexes
  - 3.5. Droits à l'importation
  - 3.6. Système de la suspension, système de la consignation
  - 3.7. Conditions économiques
  - 3.8. Possibilités de contrôle
  - 3.9. Personnes concernées par les opérations de PA
  - 3.10. Autorisation, autorités compétentes
4. Fonctionnement du régime
  - 4.1. Délais
  - 4.2. Taux de rendement
  - 4.3. Cession
  - 4.4. Perfectionnement passif intermédiaire
5. Fin du régime
  - 5.1. Exportation
  - 5.2. Autres destinations douanières
  - 5.3. Mise en libre pratique - Règles de taxation
6. Utilisation du régime à des fins autres que la non application des droits à l'importation
  - 6.1. Mesures non tarifaires de politique commerciale
  - 6.2. Droits à l'exportation
7. Conclusion

---

## 1. — Introduction

---

Sur le plan des échanges commerciaux internationaux, la politique économique de la Communauté européenne (CEE) doit poursuivre notamment trois objectifs :

- créer les meilleures conditions d'approvisionnement en marchandises utiles à l'économie communautaire ;
- protéger dans la mesure nécessaire l'économie communautaire et
- faciliter les exportations vers les pays tiers.

Le moyen essentiel de protection de l'économie communautaire admis sur le plan international, notamment dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est la perception de droits à l'importation. Pour la CEE, la perception de ces droits a aussi un aspect fiscal étant donné que les droits à l'importation sont

---

\* La présente étude n'engage que son auteur.

aujourd'hui des ressources propres au budget des Communautés dont ils constituent même une partie essentielle. La politique douanière communautaire néglige cependant quasi totalement l'aspect budgétaire des droits à l'importation et considère uniquement ceux-ci comme un instrument de la politique économique et commerciale. Dans cette optique, le fait générateur de la perception des droits à l'importation n'est plus le franchissement des frontières. Cette perception est justifiée seulement si les marchandises importées sont introduites dans l'économie communautaire. Pour cette raison, le droit communautaire prévoit la non perception des droits à l'importation pour les marchandises en transit, pour celles dont la destination douanière finale est incertaine (entrepôts douaniers, zones franches) et pour celles dont la destination finale est l'exportation. Les marchandises de la dernière catégorie sont notamment — outre les marchandises qui peuvent être temporairement utilisées dans la Communauté — les marchandises importées pour être mises en œuvre dans la Communauté et ensuite réexportées en dehors de son territoire. Ces marchandises sont exonérées des droits à l'importation moyennant l'utilisation du régime du perfectionnement actif (PA). Si ce régime est donc justifié par le fait que la marchandise importée ne pèse finalement pas sur l'économie communautaire, il est d'autant plus utile de le prévoir que le recours à ce régime contribue à la réalisation des autres objectifs économiques visés plus haut. En effet, le régime du PA permet de mettre sur un plan d'égalité avec les produits tiers les produits communautaires destinés aux marchés tiers, car il crée la possibilité pour les producteurs communautaires de se procurer les marchandises nécessaires à la fabrication de leurs produits aux mêmes conditions favorables que celles accessibles aux producteurs des pays tiers. Dans beaucoup de cas, seul le recours à ce régime donne aux producteurs communautaires la possibilité d'entrer en compétition avec leurs concurrents sur les marchés tiers.

Les avantages que ce régime présente ont d'ailleurs conduit à l'application sur un plan mondial de ses principes, dont l'importance est reflétée par la codification de ses différentes variantes dans trois annexes à la Convention de Kyoto, élaborées dans le cadre du Conseil de Coopération Douanière [Annexe concernant le drawback (E.4.), Annexe concernant l'admission temporaire pour perfectionnement actif (E.6.) et Annexe concernant le régime de réapprovisionnement en franchise (E.7.)].

Le régime du PA est d'autant plus utilisé que dans les économies nationales développées, liées entre elles par de forts courants d'échanges commerciaux, la production se répartit généralement en fonction d'échelles de fabrication multiples et de branches industrielles diversifiées, ce qui présuppose et entraîne une offre et une demande de produits différenciés à tous les stades de la production.

C'est ainsi que la valeur des importations effectuées dans la CEE sous ce régime s'est élevée, en 1982, à 22,34 milliards d'Ecus et celle des exportations hors de la CEE après PA à 39,55 milliards d'Ecus.

## 2. — Base juridique

Le régime du PA a été créé sur le plan communautaire par la directive du Conseil 69/73/CEE, du 4 mars 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du perfectionnement actif (JO CE n° L 58 du 8.3.69, p. 1).

Cette directive est toujours applicable sans avoir fait l'objet de modifications importantes.

Il s'est avéré cependant, tout au moins en ce qui concerne la législation douanière, que du fait qu'elles ne sont pas directement applicables et demandent une transposition dans la législation interne des Etats membres, les directives n'offrent pas aux particuliers toute la sécurité juridique nécessaire.

C'est pourquoi une action globale a été entreprise par les instances communautaires compétentes en vue de transformer en règlements les directives qui existent en matière douanière.

Dans le cadre de cette action, la Commission a transmis au Conseil le 23.1.1981 une proposition destinée à remplacer ladite directive par un règlement.

Indépendamment du souci de munir la Communauté d'une réglementation directement applicable, cette proposition vise à adapter le droit existant à l'état d'avancement du droit douanier communautaire, à introduire une plus grande uniformité d'application des conditions d'utilisation du régime de PA et à mieux garantir l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques de la Communauté.

## 3. — Conditions d'utilisation du régime

Selon les dispositions de la directive 69/73/CEE, le régime du PA permet de mettre en œuvre, sans qu'elles supportent la charge des droits de douane, des taxes d'effet équivalent et des prélèvements agricoles, les marchandises importées ne remplissant pas les conditions prévues par les articles 9 et 10 du Traité, lorsque ces marchandises sont destinées à être exportées en dehors du territoire douanier de la Communauté en totalité ou en partie sous forme de produits compensateurs.

### 3.1. Marchandises non communautaires

Les marchandises « importées ne remplissant pas les conditions prévues par les articles 9 et 10 du Traité » sont les marchandises autres que celles originaires des Etats membres ou mises en libre pratique dans un Etat membre.

Il résulte de ces dispositions combinées de l'article 9 § 2 et de l'article 10 § 2 du Traité que les marchandises originaires des Etats membres sont les marchandises entièrement obtenues dans ces Etats.



Une marchandise importée qui, sans avoir été mise en libre pratique, est transformée dans la Communauté de sorte qu'elle acquière l'origine communautaire au sens des règles d'origine [règlement (CEE) n° 802/68] n'est pas à considérer comme « originaire » au sens de l'article 9 paragraphe 2 du Traité et ne peut donc pas circuler librement dans la Communauté. Il s'ensuit qu'elle peut être soumise à une deuxième opération de perfectionnement dans la Communauté sous le régime du PA.

Bien que la définition du régime de PA se réfère au Traité CEE pour désigner les marchandises auxquelles ce régime s'applique, elle vise également les produits CECA. En effet, il résulte de l'article 232 du Traité CEE que, si les dispositions du Traité instituant la CEE ne modifient pas celles du Traité instituant la CECA, elles n'excluent cependant pas de leur champ d'application les produits couverts par ce dernier Traité dans la mesure où il s'agit de dispositions qui n'y ont pas, leur équivalent.

Or, en matière de PA, le Traité CECA ne prévoit aucune règle.

Dans la terminologie douanière juridique plus récente, les marchandises remplissant les conditions des articles 9 et 10 du Traité sont appelées « marchandises communautaires ». Les marchandises ne remplissant pas ces conditions sont donc des marchandises non communautaires (marchandises tierces), étant précisé que, dès l'instant où une marchandise communautaire est exportée, elle perd son caractère communautaire (sans préjudice des règles d'origine).

### 3.2. Marchandises de toute espèce et de toute origine

Le régime du PA s'applique, en principe, aux marchandises de toute espèce et de toute origine. Sur le plan agricole il y a cependant certaines possibilités d'exclure le PA pour certaines marchandises. Presque tous les règlements portant organisation commune des marchés agricoles prévoient que, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans un secteur déterminé, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, dans des cas particuliers, exclure totalement ou partiellement le recours au trafic de PA pour les produits de ce secteur [par exemple article 18 du règlement (CEE) n° 804/68 pour les produits laitiers].

Cette possibilité a été récemment utilisée, par exemple pour les produits laitiers.

### 3.3. Compensation à l'équivalent et exportation anticipée

D'après la définition donnée du PA dans la directive 69/73/CEE, ce sont les marchandises mêmes qui ont été importées qui doivent être destinées à être exportées en dehors du territoire douanier de la Communauté, en totalité ou en partie, sous forme de produits compensateurs.

Afin de ne pas gêner le stockage et le processus de fabrication des entreprises qui travaillent non seulement à partir de marchandises placées sous le régime du PA sur la base d'une autorisation donnée, mais également à partir d'autres marchandises, les autorités compétentes peuvent cependant, lorsque

les circonstances le justifient, considérer comme produits compensateurs des produits provenant du traitement de marchandises d'espèce, de qualité et de caractéristiques techniques identiques à celles des marchandises importées (compensation à l'équivalent).

Des règles détaillées sur la compensation à l'équivalent ont été arrêtées sur le plan communautaire par la directive 75/349/CEE de la Commission relative aux modalités de la compensation à l'équivalent et de l'exportation anticipée dans le cadre du régime de perfectionnement actif (JO CE n° L 156 du 18.6.75, p. 25).

La compensation à l'équivalent donne aux firmes autorisées à y recourir de grandes facilités tant en ce qui concerne l'approvisionnement en marchandises dont elles ont besoin que le processus de fabrication et l'écoulement de leurs produits.

C'est ainsi que le recours à ce système, considéré comme exceptionnel dans l'utilisation du régime de PA, a considérablement augmenté et est même devenu un principe d'application générale dans certains Etats membres.

Mais autant il paraît souhaitable de ne pas entraver les entreprises dans leurs actions commerciales, autant il est nécessaire d'empêcher tout abus du système et de veiller au strict respect de ses conditions. Il paraît surtout essentiel que les autorisations de recourir à ce système ne soient données que pour autant que les marchandises importées à placer sous le régime (marchandises d'importation) et celles qui se substituent à elles (marchandises de compensation) soient réellement équivalentes.

Pour satisfaire à ce critère d'équivalence, les marchandises de compensation doivent relever de la même sous-position tarifaire, être de la même qualité commerciale et posséder les mêmes caractéristiques techniques que les marchandises d'importation.

Un certain laxisme dans l'application des dispositions en cause a amené les institutions compétentes des CE à constater, par dispositions d'application, que les froments (blés) tendres et durs récoltés dans la Communauté ne sont pas considérés comme ayant les mêmes caractéristiques techniques que les blés récoltés dans des pays tiers.

L'application trop large de l'équivalence qui était faite dans ce domaine risquait en effet de compromettre les buts de la politique agricole commune. En outre, une directive sur les critères d'équivalence du riz a récemment été arrêtée.

Les autorités compétentes peuvent admettre que les marchandises de compensation se trouvent, par rapport aux marchandises d'importation, sous forme de produits intermédiaires, c'est-à-dire sous forme de produits se trouvant à un stade de fabrication plus avancé que les marchandises d'importation et résultant d'un traitement incomplet par rapport à celui prévu dans l'autorisation.

Cette possibilité est subordonnée à la condition que les marchandises de compensation subissent, dans l'entreprise du titulaire du régime, la partie essentielle des opérations de perfectionnement pour lesquelles le régime a été sollicité.

Dans le cadre de la compensation à l'équivalent, les produits considérés comme produits compensateurs peuvent, lorsque les circonstances le justifient et dans les conditions fixées par les autorités compétentes, être exportées préalablement à l'importation des marchandises bénéficiant du régime de PA (exportation anticipée).

Par un recours libéral à ce système la Communauté appliquerait *de facto* un régime similaire à celui du réapprovisionnement en franchise (voir annexe 8 précitée à la Convention de Kyoto).

Dans le cadre d'une exportation anticipée, la question se pose de savoir si les marchandises d'importation peuvent être importées dans un Etat membre autre que celui dans lequel les marchandises de compensation ont été mises en œuvre. Cette possibilité devrait en principe exister étant donné que la réglementation douanière devrait être applicable dans tout le territoire douanier de la Communauté. L'application pratique présuppose que l'Etat membre d'importation reconnaisse l'autorisation de PA délivrée dans l'Etat membre de perfectionnement, et qu'une information entre les Etats membres concernés ait lieu, notamment en ce qui concerne les marchandises d'importation.

Lorsque le recours à la compensation à l'équivalent ou à l'exportation anticipée aurait pour effet d'entraîner un avantage non justifié sur le plan de l'exonération des droits à l'importation, les autorités compétentes ne l'autorisent pas.

Un tel avantage existerait notamment lorsque, par le biais de l'importation directe dans un deuxième Etat membre, des marchandises échapperaient à l'application des montants compensatoires monétaires qui auraient été applicables si ces marchandises avaient été importées dans l'Etat membre de perfectionnement et ensuite réexpédiées vers le deuxième Etat membre.

### 3.4. Opérations de perfectionnement/Régimes connexes

Les marchandises placées sous le régime du PA peuvent être mises en œuvre dans la Communauté. Les opérations de perfectionnement qui peuvent être effectuées sont les suivantes :

- ouvraison des marchandises, y compris leur montage, leur assemblage, leur adaptation à d'autres marchandises ;
- transformation des marchandises ;
- réparation des marchandises, y compris leur remise en état, leur mise au point ;
- utilisation de marchandises telles que catalyseurs, accélérateurs ou ralentisseurs de réactions chimiques qui, destinées à faciliter l'obtention des produits, disparaissent totalement ou partiellement au cours de leur utilisation et ne se retrouvent pas dans ces produits. L'utilisation des sources d'énergie, des lubrifiants, des matériels et outillages n'entre pas dans le champ d'application du présent alinéa ;
- manipulations usuelles dont peuvent faire l'objet les marchandises non communautaires en vertu des dispositions communautaires en matière d'entrepôt douanier et de zone franche.

Cette dernière forme de perfectionnement, qui n'est pas expressément prévue par la directive 69/73/CEE, est cependant à considérer comme

ouvraison et est implicitement reconnue comme telle par la directive 74/147/CEE qui prévoit que, pour lesdites manipulations, les conditions économiques (voir sous 3.7.) sont toujours remplies.

En ce qui concerne ces manipulations, le régime du PA entre donc en concurrence avec celui de l'entrepôt douanier et avec celui de la zone franche. Il incombe à l'opérateur économique de choisir la destination douanière qui lui convient le mieux.

D'autre part, certaines opérations qui peuvent être effectuées sous le régime du PA, pourraient également être réalisées sous celui de l'admission temporaire. En effet, la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif au régime de l'admission temporaire des moyens de transport, que la Commission a transmise au Conseil le 21.12.1983 (JO n° C 4 du 7.1.84, p. 3) prévoit que certains moyens de transport peuvent séjourner sur le territoire douanier de la Communauté pendant le temps nécessaire à la réalisation d'opérations « d'entretien ».

Ces opérations d'entretien ne pourront être réalisées sous le régime de l'admission temporaire que s'il s'agit d'opérations courantes et concernant des moyens de transport déjà placés sous le même régime à d'autres fins (exécution d'opérations de transport). Mais un moyen de transport ne pourra ni faire l'objet sous le régime de l'admission temporaire d'une réparation importante, ni être placés sous ce régime aux seules fins de son entretien. Dans ces deux derniers cas, il devra être recouru au régime du PA.

Bien qu'il n'existe pas de disposition expresse à cet égard les mêmes possibilités d'entretien devraient également pouvoir avoir lieu dans la cadre du régime de l'admission temporaire des marchandises autres que les moyens de transport [règlement (CEE) n° 3599/82 du Conseil relatif au régime de l'admission temporaire, JO n° L 376 du 31.12.1982, p. 1].

Certaines ouvraisons ou transformations de marchandises non communautaires peuvent se faire également sous le régime de la transformation sous douane, régime créé sur le plan communautaire par le règlement (CEE) n° 2763/83 du Conseil (JO n° L 272 du 5.10.83, p. 1).

Contrairement à ce qui est prévu pour les marchandises placées sous le régime du PA, le régime de la transformation sous douane s'applique à des marchandises destinées à être mises en libre pratique.

### 3.5. Droits à l'importation

D'après la directive 69/73/CEE les marchandises placées sous le régime du PA ne supportent pas la charge des « droits de douane, des taxes d'effet équivalent et des prélèvements agricoles ».

L'importance générale du régime de PA diminue dans la mesure où de nombreuses importations dans la CEE ne donnent plus lieu à la perception des droits à l'importation.

La conclusion des accords avec les pays de l'AELE où l'introduction du système des préférences généralisées ont ainsi facilité la coopération entre les industries dans les pays concernés.





Lorsque des contingents tarifaires à droit nul sont prévus, les opérateurs économiques préfèrent généralement, en raison des facilités administratives plus grandes, mettre en libre pratique les marchandises dont ils ont besoin et ne recommencent à utiliser le régime du PA que lorsque les contingents sont épuisés.

Avec l'instauration sur le plan communautaire, en 1971, des montants compensatoires monétaires, il s'est avéré que les termes « droits de douane, taxes d'effet équivalent et prélèvements agricoles » ne suffisaient plus pour couvrir toutes les impositions susceptibles d'être dues lors de l'importation d'une marchandise. Comme cela a été fait dans certaines dispositions prises pour l'application de la directive 69/73/CEE, ces termes doivent donc être interprétés dans le sens des « droits à l'importation » tels que définis par la directive 79/623/CEE relative à l'harmonisation des dispositions législatives réglementaires et administratives en matière de dette douanière. Toutefois les montants compensatoires monétaires ne sont concernés que dans la mesure où ils sont applicables dans les échanges avec les pays tiers.

La réglementation communautaire ne permet pas, par contre, la non application des montants compensatoires monétaires dans les cas où des marchandises soumises à ces montants sont expédiées d'un Etat membre vers un autre pour y être mises en œuvre et ensuite réimportées dans le premier.

A noter qu'un régime national de « perfectionnement actif » n'est pas exclu en vue de la non application d'impositions prévues sur une base juridique nationale. La sixième directive 77/388/CEE du Conseil en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — système commun de la taxe à la valeur ajoutée, assiette uniforme — prévoit en particulier, dans son article 16 paragraphe 1 litt. A.e) que les Etats membres ont, sous certaines conditions, la faculté de prendre des mesures particulières afin de ne pas soumettre à la taxe à la valeur ajoutée les importations de biens destinés à être placés sous un régime de perfectionnement actif.

Un tel régime, qui comporte toujours des contraintes sur le plan administratif, ne présente cependant qu'un certain avantage de trésorerie, étant donné qu'un dégrèvement des taxes nationales est généralement prévu en cas d'exportation de marchandises ou produits.

### 3.6. Système de la suspension, système de la consignation

L'exonération des droits à l'importation peut se réaliser de deux façons.

Ou bien ces droits ne sont pas perçus aussi longtemps que les marchandises sont placées sous le régime. Dans ce cas les autorités compétentes peuvent demander la constitution d'une garantie.

Ou bien les droits à l'importation sont « consignés » et restitués lors de l'exportation des produits compensateurs obtenus. La consignation doit être considérée comme un mode de constitution de garantie (garantie en espèces). Les marchandises placées sous le régime selon cette modalité ne sont pas en libre pratique. Les droits consignés ne cor-

respondent pas à une dette douanière déjà née et ne constituent pas des ressources propres de la CEE.

Etant donné que, dans le système de la consignation, les opérateurs doivent effectivement immobiliser des liquidités d'un montant équivalent à celui des droits à l'importation, ce système s'apparente économiquement à celui du drawback, système selon lequel les droits sont payés et remboursés. Ce dernier système est appliqué par de nombreux pays en dehors de la Communauté et il y a une forte tendance à son introduction dans la Communauté.

### 3.7. Conditions économiques

Selon la directive 69/73/CEE, les autorités compétentes sont habilitées à accorder des autorisations dans tous les cas où le régime du PA pourra contribuer à la réunion des conditions les plus favorables à l'importation des marchandises résultant de ce perfectionnement sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts essentiels des producteurs communautaires.

Ces conditions sont couramment dénommées conditions économiques. La directive précitée ainsi que certaines directives d'application ont déterminé la plupart des situations dans lesquelles ces conditions économiques sont réputées remplies.

C'est le cas lorsque les marchandises qui sont destinées à subir les opérations de perfectionnement :

- a) ne sont pas produites dans la Communauté ;
- b) n'y sont pas produites en quantité suffisante ;
- c) ne peuvent être mises à la disposition de l'opérateur dans des délais convenables par les producteurs établis dans la Communauté ;
- d) sont produites dans la Communauté, mais ne peuvent pas être utilisées parce que leur prix rend économiquement impossible l'opération commerciale envisagée ;
- e) sont produites dans la Communauté, mais n'ont ni la qualité ni les caractéristiques nécessaires pour permettre à l'opérateur de produire les produits compensateurs requis, compte tenu notamment des exigences formulées par les acheteurs des produits compensateurs.

Dans les cas précités, les autorités compétentes ne sont pas fondées à refuser la délivrance d'une autorisation en raison du fait que les conditions économiques ne sont pas respectées.

Lorsque, dans d'autres cas, les autorités compétentes estiment que les conditions économiques sont remplies, l'autorisation d'utiliser le régime ne peut être accordée que pour une période limitée et sa délivrance déclenche une procédure communautaire susceptible d'aboutir à une interdiction de prolonger cette autorisation de PA.

Etant donné le caractère économique des droits à l'importation, la possibilité de recourir au régime de PA entraîne en effet une exonération non justifiée de ces droits dans les cas où les produits exportés auraient pu être obtenus à partir de marchandises communautaires. Mais il faut éviter que la procédure communautaire relative au contrôle du respect des



conditions économiques n'entraîne l'accomplissement de formalités sans commune mesure avec les avantages que peuvent en attendre les producteurs communautaires.

Il est d'ailleurs à supposer que dans une large mesure, les conditions économiques s'appliquent d'elles-mêmes par le libre jeu du marché. Lorsqu'il lui est possible de se procurer les matières de base sur le marché communautaire à des conditions plus favorables ou égales à celles existant sur les marchés tiers, le producteur communautaire choisira logiquement la marchandise communautaire. Si, par contre, une marchandise déterminée n'est pas disponible sur le marché communautaire pour des raisons de qualité, de quantité ou de délai, il faut nécessairement l'acheter sur un marché tiers. De même, lorsqu'une marchandise communautaire est plus chère qu'une marchandise tierce identique, il ne peut, en principe, et mises à part les difficultés d'appréciation d'une telle situation, être supposé que la fabrication du produit fini exporté puisse être réalisée à partir de la marchandise communautaire.

D'autre part, si l'acheteur des produits compensateurs exige que ces produits soient fabriqués à partir des marchandises importées, le refus du régime avec la motivation que des marchandises communautaires équivalentes sont disponibles risquerait d'empêcher les opérations de fabrication et d'exportation.

Subordonner toute demande d'autorisation de PA à la justification du fait que l'exportation ne pourrait pas être réalisée en utilisant des marchandises communautaires, augmente les coûts de gestion des entreprises, ce qui se répercute nécessairement sur le prix des produits qu'elles fabriquent et les rend moins concurrentiels.

Il devrait être possible de renoncer à ces formalités et d'assurer la protection des producteurs communautaires par d'autres moyens et notamment par une étude générale des marchés qui serait effectuée, soit à partir des statistiques d'importation et d'exportation, soit sur la base de renseignements fournis par les milieux économiques. En cas de besoin, une limitation ou une interdiction du régime pour une marchandise ou une catégorie de marchandises déterminée pourrait ensuite être envisagée. Une telle solution présenterait, en outre, l'avantage d'une plus grande uniformité d'application dans la Communauté.

### 3.8. Possibilités de contrôle

Le régime n'est pas autorisé lorsqu'il est impossible d'identifier les marchandises importées dans les produits compensateurs. D'autre part, le recours au système de la compensation à l'équivalent n'est pas autorisé lorsqu'il serait impossible de vérifier si les produits compensateurs proviennent du taritement de marchandises d'espèce, de qualité et de caractéristiques techniques identiques à celles des marchandises importées.

### 3.9. Personnes concernées par les opérations de PA

Le bénéfice du régime de PA n'est octroyé qu'aux personnes établies dans la Communauté.

La directive 69/73/CEE ne prescrit pas que les opérations de perfectionnement doivent être effectuées par le titulaire de l'autorisation lui-même. Il faut cependant déduire de plusieurs dispositions de la directive 75/349/CEE — dont celle mentionnée ci-dessus, qui subordonne l'utilisation de produits intermédiaires comme marchandises de compensation à la condition que ces produits subissent la partie essentielle des opérations de perfectionnement « dans l'entreprise du titulaire du régime » — que le législateur communautaire a entendu que les marchandises de compensation soient généralement mises en œuvre dans l'entreprise du titulaire de PA ou qu'il y ait pour le moins un lien entre ce titulaire et l'opérateur, c'est-à-dire la personne qui met effectivement en œuvre la marchandise importée.

Il paraît nécessaire de maintenir une telle condition dans le cadre de la compensation à l'équivalent alors que cela ne paraît pas nécessaire dans le cadre du PA avec compensation à l'identique, dans lequel l'économie communautaire est déchargée de la marchandise importée elle-même par son exportation sous forme de produit compensateur.

Si cette condition n'était plus prévue dans le cadre de la compensation à l'équivalent, tout exportateur essaierait de trouver un client pour les marchandises identiques à celles utilisées pour la fabrication du produit exporté en vue de les importer et de les lui vendre à un prix qui pourrait être particulièrement avantageux, puisqu'il lui serait possible d'importer ces marchandises en exonération des droits. Par ce moyen, seraient donc favorisées des importations de marchandises tierces au détriment des marchandises communautaires, ce qui serait contraire aux buts poursuivis par le tarif douanier commun.

La conséquence serait un recours accru au régime du PA pour des exportations qui seraient de toute façon réalisées avec des marchandises communautaires, donc sans recours à ce régime.

Pour établir le lien nécessaire entre le titulaire de l'autorisation et l'opérateur, il suffit que le premier fasse effectuer la transformation pour son compte par le second. Le bénéfice du régime peut donc être demandé par une entreprise transformatrice aussi bien que par un commerçant qui fait effectuer les opérations de perfectionnement pour son propre compte par une tierce personne.

La réglementation communautaire ne contient aucune disposition précisant quelle personne doit ou peut déclarer les marchandises pour le régime ou, après le perfectionnement, pour l'exportation. Cette réglementation n'exclut donc pas que l'importateur et l'exportateur soient encore d'autres personnes que le titulaire du régime et l'opérateur. Toutefois, les Etats membres sont tenus de veiller à ce que les marchandises soient placées sous le régime du PA sous le couvert d'une autorisation valable et à ce que la responsabilité du titulaire de cette autorisation soit engagée en ce qui concerne toutes les obligations découlant de l'utilisation dudit régime.

### 3.10 Autorisation, autorités compétentes

Le recours au régime du PA est subordonné à la délivrance d'une autorisation qui peut couvrir une ou plusieurs opérations. Dans ce dernier cas, l'autori-



sation peut être soit limitée dans le temps, soit valable aussi longtemps que les autorités compétentes estiment que les conditions d'utilisation du régime soient remplies.

L'autorisation de PA est octroyée par les autorités compétentes de l'Etat membre sur le territoire duquel s'effectueront les opérations de perfectionnement envisagées. Dans une certaine mesure, le régime est donc toujours « national ». Lorsque les marchandises mises en œuvre dans un Etat membre sont destinées à subir des opérations de perfectionnement supplémentaires dans un autre Etat membre, une nouvelle autorisation dans ce deuxième Etat membre est nécessaire.

## **4. — Fonctionnement du régime**

L'autorisation de PA fixe les conditions dans lesquelles doit se dérouler l'opération de perfectionnement.

### **4.1. Délais**

Les autorités compétentes déterminent notamment dans l'autorisation le délai dans lequel les marchandises placées sous le régime doivent être réexportées ou recevoir une des autres destinations douanières admises. Ce délai doit être déterminé compte tenu de la durée prévue pour la réalisation des opérations de perfectionnement et pour l'écoulement des produits compensateurs.

En cas d'exportation anticipée, les autorités compétentes fixent le délai dans lequel les marchandises d'importation doivent être importées.

Certains délais ont été fixés sur le plan communautaire pour adapter l'application du régime de perfectionnement actif aux besoins de la politique agricole commune.

### **4.2. Taux de rendement**

Les autorités compétentes fixent en outre, dans l'autorisation, le taux de rendement de l'opération de perfectionnement en se basant sur les conditions réelles dans lesquelles s'effectue l'opération. Le taux est fixé en précisant l'espèce, la quantité et la qualité des divers produits compensateurs.

Lorsque les circonstances le justifient et notamment lorsqu'il s'agit d'opérations de perfectionnement effectuées traditionnellement dans des conditions techniques bien définies, qui portent sur des marchandises de caractéristiques sensiblement constantes et aboutissent à l'obtention de produits compensateurs de qualité constante, des taux forfaitaires de rendement devant être appliqués à l'ensemble des entreprises qui se livrent à un type déterminé d'opérations de perfectionnement peuvent être fixés, par dispositions d'application de la directive 69/73/CEE, sur la base de données réelles préalablement constatées. De tels taux ont été fixés pour divers produits agricoles sur la base de taux fixés dans le cadre de la politique agricole commune en vue de la détermination du montant de la restitution ou de celui des droits à l'importation applicables aux produits agricoles transformés.

Ces taux forfaitaires présentent l'avantage de simplifier la gestion du régime. Mais leur application peut entraîner certaines inégalités de traitement entre les différents opérateurs. En effet, pour les entreprises travaillant dans des conditions industrielles peu favorables, le taux forfaitaire risque d'être trop élevé de sorte qu'un montant de droits à l'importation injustifié serait dû pour une quantité de marchandises correspondant aux produits compensateurs dont la fabrication n'a pas été possible.

En pratique, ce risque est cependant assez limité du fait que les taux sont généralement fixés de façon assez large.

Par contre, les entreprises travaillant avec des techniques modernes seraient favorisées et pourraient mettre sur le marché communautaire, sans application des droits à l'importation, les quantités de produits compensateurs dépassant celles qui résultent de l'application des taux forfaitaires.

### **4.3. Cession**

Les autorités compétentes peuvent permettre la cession à un tiers de produits compensateurs, de produits intermédiaires ou de marchandises en l'état, sous réserve que ce tiers prenne en charge les obligations du titulaire de l'autorisation.

Lorsque le cessionnaire veut effectuer ou faire effectuer les opérations de perfectionnement, il doit bénéficier lui-même d'une autorisation de PA, soit que l'autorisation du cédant lui soit transférée, soit qu'il demande la délivrance d'une nouvelle autorisation.

### **4.4. Perfectionnement passif intermédiaire**

Des produits compensateurs, des produits intermédiaires ou des marchandises en l'état, peuvent faire l'objet d'une exportation temporaire en vue d'opérations de perfectionnement complémentaires à effectuer dans un pays tiers.

Lors de leur réimportation dans la Communauté, les produits résultant de ces opérations de perfectionnement complémentaires sont, le cas échéant, placés à nouveau sous le régime du PA.

## **5. — Fin du régime**

### **5.1. Exportation**

Le régime du PA se termine normalement par l'exportation du produit compensateur.

Lorsque ce produit est exporté vers un pays de l'AELE, il peut, pour autant que la transformation dans la Communauté ait été suffisante pour lui conférer l'origine communautaire au sens des accords passés entre la CEE et les pays de l'AELE, bénéficier des préférences tarifaires prévues par ces accords. Comme la marchandise en l'état, à partir de laquelle le produit compensateur a été fabriqué, ne pouvait pas bénéficier de la préférence dans les échanges entre les pays de l'AELE et la Communauté, il est disposé que le certificat EUR 1 ou formulaire EUR 2, destiné à justifier l'origine communautaire du produit compensateur,

ne peut être déluvré ou établi que lorsque les droits de douane afférents à cette marchandise ont été payés.

Lorsque, en cas d'adhésion d'un nouvel Etat membre à la Communauté, des droits à l'importation résiduels existent, pendant la période transitoire, dans les échanges entre ce nouvel Etat membre et les autres, le bénéfice de l'application de ce droit résiduel dans l'Etat membre de destination est subordonné au paiement, dans l'Etat membre où l'opération de PA prend fin, au paiement d'un prélèvement compensateur. Ce prélèvement correspond à la différence entre le montant des droits de douane ou prélèvements agricoles calculé sur la base du TDC et le montant des droits résiduels.

## 5.2. Autres destinations douanières

Bien que le régime du PA se termine normalement par l'exportation des produits compensateurs, les marchandises ou produits placés sous ce régime peuvent cependant recevoir une autre destination douanière.

Si cette autre destination est de nature définitive (mise en libre pratique, destruction), elle est, en vertu de la directive 69/73/CEE, subordonnée à une autorisation des autorités compétentes, qui peut être donnée lorsque les circonstances le justifient et, en ce qui concerne plus particulièrement la mise en libre pratique, lorsqu'il s'agit d'entreprises ayant des courants continus de fabrication destinés à la fois au marché de la Communauté et aux marchés extérieurs.

Il est cependant difficilement concevable qu'une telle autorisation puisse être refusée étant donné que la mise en libre pratique ne sera demandée qu'en cas de besoin économique. C'est pourquoi la question peut être posée de savoir s'il ne conviendrait pas de libéraliser le régime du PA dans ce domaine et de trouver une solution valable au problème qui résulte du fait que l'opérateur qui donne cette destination douanière à des marchandises ou produits placés sous le régime du PA, a bénéficié en fait d'un crédit de droits qui n'aurait pas été accordé si les marchandises avaient été destinées, dès l'importation, à rester dans la Communauté.

Pour ne pas favoriser un tel opérateur par rapport à ceux qui déclareraient, lors de l'importation, que les marchandises sont destinées à rester dans la Communauté et les mettraient, en conséquence, immédiatement en libre pratique, la directive 69/73/CEE prévoit que des dispositions d'application fixeront les conditions de mise en libre pratique dans les cas de courants continus visés ci-dessus, notamment en ce qui concerne le pourcentage maximum de cette mise en libre pratique ainsi que le paiement des intérêts moratoires éventuellement exigibles.

De telles dispositions n'ont cependant pas encore été arrêtées sur le plan communautaire. La fixation d'un pourcentage maximum fixe, applicable dans tous les cas, ne tiendrait en effet pas compte des besoins économiques susceptibles de varier d'un cas à l'autre. En outre, les entreprises seraient, le cas échéant, surchargées au plan administratif par la tenue d'une comptabilité supplémentaire dans le seul but de faire une ventilation permanente, d'une

part entre les marchandises utilisées pour la fabrication des produits compensateurs en fonction de leur provenance tierce ou communautaire et, d'autre part, entre les destinations douanières — mise en libre pratique ou exportation — données à ces produits compensateurs.

De même, l'obligation de payer des intérêts n'a pas été introduite sur le plan communautaire.

Une telle obligation ne paraît pas non plus justifiée sur le plan économique étant donné que les marchandises importées n'entrent dans le circuit économique communautaire — soit en l'état, soit sous forme de produits compensateurs — qu'au moment de la mise en libre pratique.

Une telle obligation entraînerait, en outre, des charges financières importantes qui frapperaient les entreprises au moment précis où leur situation économique serait déjà en train de se détériorer du fait de l'annulation de l'opération d'exportation.

Pour éviter un avantage injustifié du titulaire du régime, il ne reste donc comme solution que de veiller dans la mesure du possible et cas par cas, lors de la délivrance de l'autorisation de PA, au respect de la finalité du régime. L'autorisation ne devrait donc être donnée que dans la mesure où les marchandises sont réellement destinées à être réexportées sous forme de produits compensateurs.

Etant donné que les échanges commerciaux se déroulent généralement de façon assez stable, une telle solution, tout en permettant de ne pas accorder au titulaire du régime un avantage financier dommageable, en fin de compte, à l'économie communautaire, n'entraînerait pas pour ce titulaire de difficultés insurmontables.

Les conditions dans lesquelles les marchandises ou produits placés sous le régime du PA peuvent recevoir une destination douanière définitive, valent également lorsqu'une destination douanière de caractère transitoire (entrepôt douanier, zone franche, transit) a préalablement été donné à ces marchandises ou produits.

C'est ainsi qu'un produit compensateur placé sous le régime de l'entrepôt douanier, par exemple, ne peut être mis en libre pratique que lorsque les circonstances le justifient.

Bien que cette possibilité ne soit pas prévue par la directive précitée, les marchandises ou produits placés sous le régime du PA devraient pouvoir être placés sous le régime de l'admission temporaire, créé sur le plan communautaire par le règlement (CEE) n° 3599/82 du Conseil, ou celui de la transformation sous douane, institué comme régime communautaire par le règlement (CEE) n° 2763/83 du Conseil.

A noter que, lorsque la destruction des marchandises ou produits placés sous le régime du PA est autorisée, les déchets résultant de cette destruction peuvent recevoir les mêmes destinations douanières que les marchandises ou produits : exportation, mise en libre pratique ou destination douanière de nature transitoire.



### 5.3. Mise en libre pratique. Règles de taxation

Lorsque les produits compensateurs ou intermédiaires ou les marchandises en l'état sont mis en libre pratique, le montant des droits à l'importation à percevoir est en principe déterminé sur la base des éléments de taxation propres aux marchandises d'importation au moment de l'acceptation de la déclaration de PA.

Toutefois, un régime tarifaire préférentiel ne peut être accordé que pour autant qu'il soit toujours applicables à la date de l'acceptation de la déclaration de mise en libre pratique.

Un régime tarifaire favorable en raison de leur destination particulière est applicable si la destination est effectivement donnée aux marchandises.

Des marchandises ou produits peuvent sous certaines conditions être mis en libre pratique moyennant perception des droits à l'importation qui leur sont propres lorsqu'ils figurent sur une liste arrêtée sur le plan communautaire — cette liste contenant essentiellement des produits compensateurs secondaires, notamment les chutes et rebus — ou qu'ils ont été placés sous un autre régime douanier ou en zone franche. Cette dernière règle a été créée pour éviter de longues recherches sur les éléments de taxation qui ne sont pas nécessairement retenus lors du placement des marchandises ou produits en zone franche ou sous un desdits régimes, notamment lorsque le placement a lieu dans un Etat membre autre que celui dans lequel ont eu lieu les opérations de perfectionnement.

Lorsqu'une exonération des droits à l'importation non inscrite au Tarif douanier commun est prévue pour des produits identiques aux produits compensateurs lorsqu'ils sont importés de pays tiers, cette exonération n'est pas applicable aux produits compensateurs (franchise UNESCO par exemple).

Il peut arriver qu'une partie seulement des produits compensateurs soit mise en libre pratique. Dans ce cas, les droits à l'importation sont calculés comme suit :

a) dans le cas où une seule espèce de produits résulte des opérations de perfectionnement : en fonction de la quantité des produits mis en libre pratique par rapport à la quantité totale des produits obtenus ;

b) dans le cas où plusieurs espèces de produits résultent des opérations de perfectionnement :

— s'il est possible de déterminer la quantité des marchandises entrées dans chacun des divers produits lors de leur obtention : en fonction de cette quantité par rapport à la quantité totale des marchandises importées ;

— sinon en fonction de la valeur de chacun des divers produits mis en libre pratique par rapport à la valeur totale, déterminée à la même date, de tous les produits obtenus.

Les problèmes d'interprétation que l'application de ces dispositions soulève en pratique n'ont pas encore été résolus sur le plan communautaire.

Un système communautaire d'information sur le montant des droits à percevoir a été mis en place pour le cas où des marchandises ou produits placés

sous le régime du PA sont mis en libre pratique dans un Etat membre autre que celui où ils ont été soumis audit régime.

Etant donné que les marchandises en l'état ou sous forme de produits compensateurs mis en libre pratique entrent dans le circuit économique de la CEE au moment de cette mise en libre pratique, la question se pose de savoir s'il est justifié de taxer ces marchandises ou produits selon leurs éléments valables au moment de leur placement sous le régime du PA. En vue d'éviter une taxation de la main-d'œuvre communautaire, il importe de se baser, pour la détermination des droits à l'importation, sur l'espèce et la quantité de la marchandise au moment de son placement sous le régime du PA. En ce qui concerne la valeur, le prix fait pour les marchandises d'importation est, en général, le seul disponible pour ces marchandises. Pour le taux des droits à l'importation il paraîtrait, par contre, plus conforme aux objectifs de la protection tarifaire de se baser sur celui en vigueur lors de la mise en libre pratique. En effet, il n'y a que ce taux-là qui tienne compte des besoins actuels de protection de l'économie communautaire.

## 6. — Utilisation du régime à des fins autres que la non application des droits à l'importation

### 6.1. Mesures non tarifaires de politique commerciale

La réglementation communautaire règle les détails du régime de PA en ce qui concerne l'exonération des droits à l'importation.

Dans la mesure adéquate et admise sur le plan international, la protection de l'économie communautaire peut également être réalisée par d'autres mesures de politique commerciale, notamment par l'application de restrictions quantitatives à l'importation.

De telles restrictions sont notamment prévues par le règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires de pays tiers (JO L 374 du 31.12.82, p. 106).

De même que l'application des droits à l'importation l'application de ces restrictions ne se justifie pas pour les marchandises destinées à être mises en œuvre dans la Communauté et ensuite réexportées hors de son territoire. Un régime, en principe équivalant à celui du PA comme décrit ci-dessus, devrait donc pouvoir être utilisé pour admettre ces marchandises dans la Communauté sans application desdites restrictions.

C'est ainsi qu'il est prévu, pour les produits textiles visés plus haut, que les limites quantitatives communautaires fixées ne s'appliquent pas aux produits admis sur le territoire douanier de la Communauté sous le régime du PA ou sous un autre régime

suspensif, à condition qu'ils soient déclarés dans le cadre d'un tel système être destinés à la réexportation de ce territoire en l'état ou après transformation.

Il est, en outre, disposé que la mise en libre pratique ultérieure des produits visés est soumise aux limites quantitatives fixées, subordonnée à la présentation d'une autorisation d'importation ou d'un document équivalent, et qu'elle doit être imputée.

D'autres détails d'application n'ont cependant pas encore été réglés sur le plan communautaire. C'est ainsi qu'une série de problèmes se posent notamment au cas où des marchandises ou produits sont expédiés de l'Etat membre d'importation et de transformation vers un autre Etat membre dans lequel ces marchandises ou produits sont déclarés pour la libre pratique.

Ces problèmes mériteraient une étude plus approfondie et indépendante de la description « classique » du régime de PA.

## 6.2. Droits à l'exportation

Enfin les règles du PA peuvent également permettre l'exonération de droits à l'exportation de produits fabriqués à partir de marchandises importées et qui seraient soumis à ces droits s'ils étaient obtenus à partir de marchandises communautaires.

## 7. — Conclusion

Toute décision en matière de PA nécessite un arbitrage entre, d'une part, les intérêts des producteurs communautaires de marchandises identiques ou similaires à celles dont l'importation sous le régime du PA est prévue et, d'autre part, les intérêts des exportateurs et de l'industrie de transformation concernée.

Cela ne vaut pas seulement pour les questions de fond, comme celle de savoir si le recours au régime devrait ou non être subordonné à des conditions économiques ou si l'exportation peut être réalisée indifféremment avec des produits obtenus à partir des marchandises importées ou de marchandises équivalentes. Les formalités à accomplir par les entreprises pour pouvoir utiliser dans la production, sans paiement de droits à l'importation, des marchandises non communautaires, jouent également un grand rôle dans l'utilisation du régime. Tout allègement dans ce domaine ne peut qu'augmenter l'intérêt du régime et la productivité des entreprises, et rendre ces dernières plus concurrentielles sur les marchés tiers. L'importance des exportations pour la Communauté devrait conduire celle-ci à ne maintenir que la protection indispensable à son économie et à renoncer à toutes les formalités qui ne sont pas strictement nécessaires pour contrôler la bonne application du régime.



# DE QUELQUES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DE L'INTÉGRATION BUDGÉTAIRE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Michel STUBBE (\*)

*Centre universitaire de recherche européenne  
et internationale.  
Université des sciences sociales de Grenoble*

(\*) Le point de départ de cet article est une communication présentée à la Table Ronde « Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire » organisée par le Centre Universitaire de Recherche Européenne et Internationale (CUREI) de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble, sous l'égide de la Commission pour l'Étude des Communautés Européennes (CEDECE), le 26 mai 1983 à Grenoble. L'approche de la Table Ronde ayant été pluridisciplinaire, pour l'analyse du problème sous l'angle politologique, voir l'article de J.-L. Chabot « Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire », RTDE n° 1, 1984.

## Introduction

En macro-économie, l'intégration économique est définie comme le processus ou la situation dans laquelle des économies se lient ou sont liées afin de réaliser ensemble, et non plus chacune pour soi, leurs objectifs économiques dans l'espoir que cette union leur permettra une meilleure réalisation de ces objectifs que s'ils eussent agi en rangs dispersés. Par conséquent, dans les économies mixtes, l'intégration économique comprend d'une part le décloisonnement mutuel des marchés nationaux des produits et des facteurs de production et, d'autre part une collaboration poussée de politique économique qui va de l'échange d'informations aux politiques communes en passant par la coordination des politiques concurrentes. En toute logique, le stade final du processus d'intégration doit être un marché interne unique et une autorité publique profondément réorganisée, avec notamment un niveau de gouvernement supplémentaire dont la souveraineté s'étend sur l'ensemble de la zone intégrée. L'intégration économique repose donc sur trois piliers qui doivent se développer harmonieusement : un marché commun, une intégration monétaire et une intégration budgétaire.

On peut aisément conclure que l'intégration européenne se trouve à un stade initial du processus d'intégration économique sans qu'elle ne paraisse toujours pouvoir indiquer vers où au juste elle veut se développer. C'est pourquoi l'article abordera le problème de l'intégration budgétaire dans la Communauté Européenne en deux temps : tout d'abord un certain nombre de considérations théoriques sur l'intégration budgétaire seront faites. Ces considérations serviront ensuite de point d'appui pour réfléchir sur les problèmes à ce sujet dans la Communauté Européenne.

## A. Considérations théoriques sur l'intégration budgétaire

Définissons l'intégration budgétaire comme le processus dans lequel plusieurs États nationaux se lient afin de réaliser les objectifs de la politique budgétaire d'une façon plus efficace par une réorganisation et une collaboration poussée. La structure intégrée du stade final doit donc être globalement significativement plus avantageuse que la structure initiale. Cela n'empêche pas que les États participants puissent subir des pertes dans certains domaines, mais pour chaque État, le solde des avantages et des pertes doit être positif, la perspective la plus probable devant donc être un scénario à bilan positif.

Plus précisément, l'intégration budgétaire devrait consister en un processus de créations et d'adaptations continues qui suivent de près la continuité de l'évolution des structures économiques. Bien sûr, pour la nécessité de la conception et de la planification, il faudra distinguer abstraitement des phases d'intégration budgétaire, mais les passages d'une phase à l'autre devraient être continus et déterminés par l'évo-

lution de la structure économique (1). En outre, ce processus devrait reposer essentiellement sur une stratégie différentielle et non sur une stratégie égalisante. Cette dernière consiste à rechercher l'uniformisation du plus grand nombre possible d'instruments. Mais elle a le plus souvent pour conséquence d'accroître les divergences entre des espaces économiques inégaux au départ et donc de nuire à l'intégration (2). En revanche, la stratégie différentielle aborde l'intégration budgétaire en termes de différences à introduire pour garantir à chaque État partenaire un scénario à bilan positif.

Ainsi le processus devrait être conduit aussi harmonieusement possible le long de deux voies de développement. La première est bien sûr la lutte contre et l'élimination des distorsions d'origine budgétaire. Parmi celles-ci on peut compter toutes les mesures budgétaires ou politiques allant à l'encontre de la saine concurrence ; les manques de cohérence ou de coordination entre les politiques des États, notamment par une mauvaise maîtrise des effets de débordement ; et enfin carrément les erreurs de gestion. La seconde voie de développement de l'intégration budgétaire consiste en la meilleure exploitation de ce que F. Perroux a appelé la plasticité structurelle. Cette notion fait référence à la dynamique d'encadrement (population, innovation, institution), par opposition aux séquences de fonctionnement (par exemple : les adaptations réciproques des offres et des demandes par les prix sur le marché) (3). On peut alors définir la structure économique comme l'ensemble des cadres naturels, techniques et sociaux qui sont invariables à court terme. Cela ne veut toutefois pas dire que les éléments de cet ensemble soient immuables. A moyen terme déjà, par exemple une période de plan de cinq ans ou une législation de quatre ans, certains de ces éléments sont variables et/ou totalement, ou en partie, maîtrisables. Ils concernent surtout l'efficacité de la production (économies d'échelle, stratégies des acteurs, recherche et développement, ajustement rétroactif de la consommation et de l'appareil de production, etc.) et l'environnement économique (économies externes, le risque économique global, le pouvoir de marché, le droit économique, le droit fiscal, etc.). Or justement ne retenons que ces variations à moyen terme de la structure économique comme éléments pertinents dans la problématique de l'intégration budgétaire. Cela implique que nous réduisons la théorie de la plasticité structurelle de F. Perroux à son sous-ensemble contenant les variations d'élasticité d'adaptation élevée et que nous en excluons par exemple les variations démographiques, la plupart des modifications du milieu physique et les changements de l'ordre

économique (4). Appliquée à l'intégration budgétaire, l'exploitation de la plasticité structurelle signifie par exemple que les autorités publiques pourraient tirer profit des économies d'échelle en rationalisant leurs appareils de production de biens publics ou assurer un climat économique plus stable en disposant d'instruments plus puissants (5).

Ainsi sont résumés les jalons de la programmation de l'intégration budgétaire en Europe. A la base de cette programmation doit donc se trouver une analyse expérimentale — peu importante que ce soit une simulation quantifiée ou une analyse de coûts et d'avantages — qui devra mettre en évidence les possibilités et les inconvénients liés à la lutte contre les distorsions d'ordre budgétaire et à la plasticité structurelle et différenciés selon la diversité des situations de départ.

## B. Réflexions sur l'intégration budgétaire dans la Communauté européenne

Une grande partie du diagnostic que fit en 1977 le Groupe de Réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, sur l'état de l'intégration de la Communauté Européenne, est encore valable aujourd'hui (6). Ainsi la Communauté Européenne se caractérise toujours par une union douanière assez avancée, qui, dans le secteur agricole, comporte des distorsions et doit être étayée par des mécanismes compensatoires budgétaires (7) et qui, dans le secteur industriel, est fragile et incomplète. On peut toujours considérer que les projets ambitieux d'intégration monétaire ont échoué encore qu'il faille noter le progrès que constitua en 1979 l'introduction du Système Monétaire Européen (SME). Mais il faut bien reconnaître que l'objectif du SME se limite à la stabilisation monétaire en termes de taux de change, avec quelques déclarations d'intention de lutte contre l'inflation intérieure, son introduction constituant en ce sens pour la Communauté un retour partiel à la situation des années soixante (8). On pourrait même en conclure

(4) Que le grand professeur qu'est F. Perroux nous pardonne de cueillir et de réduire ainsi un élément de sa pensée, trahissant en quelque sorte son interprétation d'ensemble de l'univers économique.

(5) La théorie réduite de la plasticité structurelle retenue ici correspond en ses éléments, mais non en ses relations, grosso modo aux « effets dynamiques » de la théorie conventionnelle de l'intégration économique (Voir : Balassa B. « The theory of economic integration. » Londres 1965. Partie II, pages 99-188). Cette approche conventionnelle n'a pas été retenue parce qu'elle est un inventaire empirique plus qu'une théorie, sans parler du fait que l'usage du terme « dynamique » est complètement galvaudé (Voir : Machlup F. « Statics and dynamics : kaleidoscopic words », Southern Economic Journal, vol. 26, 1959, pages 91-110).

(6) Voir : Commission des Communautés Européennes « Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne. Volume I : Rapport général ». Études, Série Économie et Finances, n° A 13. Bruxelles, 1977. Page 20. Désormais ce rapport sera indiqué par le nom de « Rapport MacDougall ».

(7) Voir : Stubbe M. « Efficacité et perversité du système agro-monétaire de la CEE », Cahiers du Curei (Grenoble), n° 1, novembre 1983, pages 16-36.

(8) Pelkmans J. « Economic theories of integration revisited », Journal of Common Market Studies, vol. XIX, n° 4, June 1980, page 346.

(1) Cette recommandation s'inspire de la stratégie que proposait déjà le professeur A. Barrère en 1962 dans le Rapport Neumark. Voir : « Rapport du Comité Fiscal et Financier » (Bruxelles, 1962), pages 124-135.

(2) Pour une illustration, voir : Stubbe M. « Les problèmes de l'adhésion du Portugal aux Communautés Européennes : une synthèse intégrée. » *Economia* (Lisbonne), vol. VI, n° 1, janvier 1982, pages 89-156.

(3) Voir Perroux F. « Unités actives et mathématiques nouvelles. Révision de la théorie de l'équilibre économique général », Paris, 1975. Pages 14, 15 et 156.





que le SME appartient plus au domaine de l'amélioration de la plasticité structurelle qu'au domaine de l'intégration monétaire. Il est plus que jamais vrai que les performances économiques des États membres les plus et les moins prospères se caractérisent plutôt par la divergence que par le rapprochement, l'adhésion de nouveaux États membres n'arrangeant rien, au contraire. Néanmoins l'intégration semble toujours progresser irrégulièrement et souvent modestement dans certaines activités sectorielles grâce aux fonctions de financement, de réglementation et de coordination de la Communauté.

Les dépenses publiques de la Communauté sont restées d'un montant très limité représentant moins de un pour cent de son produit brut. Deux tiers du budget de la Communauté sont absorbés par la Politique Agricole Commune dont l'objectif largement dominant est de réguler les prix plus que les marchés ou les structures (9). Le reste du budget est surtout destiné à des politiques à caractère structurel dont l'objectif implicite est de remédier aux conséquences déstructurantes de la plasticité structurelle — les effets de celle-ci n'étant pas toujours positifs — mais dont la puissance est largement insuffisante par rapport aux contraintes et aux objectifs assignés. En outre, cela fait dire au professeur G. Denton que le budget de la Communauté mérite en fait à peine ce nom « ... car c'est plutôt un inventaire des conséquences financières des décisions politiques prises dans les divers conseils des ministres qu'un document politique en soi » (10). A l'heure actuelle le budget communautaire en tant que tel ne peut donc être considéré comme un instrument d'intégration. Cette situation du budget de la Communauté a une explication politique (11). D'une part l'homme politique national ne lâchera à aucun prix quelque compétence que ce soit en matière conjoncturelle car ces compétences comprennent les instruments les plus sûrs pour être réélu. D'autre part, il lâchera le moins possible de compétences sur le plan structurel car les instruments de politique structurelle constituent un camouflage idéal pour toutes sortes d'aides directes aux revenus des ménages, des entreprises ou de certaines catégories. Pour l'homme politique national, l'intégration budgétaire est donc synonyme de hara-kiri électoral collectif.

On ne peut donc guère déjà parler d'intégration budgétaire dans le cas de la Communauté Européenne. A partir de ce moment-là, se posent deux questions : (a) où veut-on aller ? et (b) par quoi faut-il commencer ? La première question forme incontestablement le principal problème pour tout économiste qui désire étudier l'intégration européenne. Il n'y a pas de projet précis autour duquel existe un consensus et qui puisse servir de base pour l'élaboration d'un programme économique global. Pour tourner ce problème, on peut faire l'hypothèse qu'il y a consensus

autour des objectifs énumérés à l'article 2 du Traité de Rome instituant la Communauté Économique Européenne : « ... promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit... » et on peut ensuite rechercher quel changement à la marge de la structure existante rapproche le plus efficacement possible de ces objectifs, mais ce à condition qu'il ne s'agisse que d'une première phase d'un processus continu qui ne pourra s'arrêter là.

Enfin, outre par les conditions économiques énumérées lors de l'exposé théorique et par les objectifs indiqués ci-dessus, la programmation de l'intégration budgétaire doit se laisser guider par un principe financier diachronique qui impose qu'il y ait une correspondance au moins non-négative entre l'efficacité de l'action du niveau de gouvernement et le flux de ses ressources. Ce principe de correspondance diachronique, qui peut être considéré comme une forme modernisée du vieux principe de l'autonomie financière du fédéralisme politique classique (12), sert à garantir l'efficacité de l'action publique.

A partir de toutes ces prémisses, les propositions suivantes peuvent être faites pour la Communauté Européenne.

En premier lieu, il faut absolument arriver à une véritable coordination inter-étatique en matière de politique conjoncturelle. Que de précieux moyens et temps ne s'est-il pas perdu par des politiques en rangs dispersés qui se neutralisaient mutuellement ! Le processus de décision et les engagements doivent être comparables à ceux qui existent déjà pour les SME.

En second lieu il faut commencer un processus de transfert des compétences en matière de politique structurelle du niveau national au niveau communautaire. Les détournements de politique causés en la matière par les gouvernements nationaux ont des effets on ne peut plus pervers et désastreux non le moins par la sous-exploitation de la plasticité structurelle. Il est donc temps de leur enlever cette compétence pour la donner au niveau de gestion plus « éloigné » de l'électeur en tant que cible spatiale ou catégorielle.

Reste le problème du financement de ces nouvelles compétences confiées à la Communauté. Ce financement pourrait consister en majeure partie, par exemple quatre cinquièmes, d'une ressource qui combinerait les caractéristiques de prévisibilité et de maniabilité relativement aisée, tout en pouvant être redistributeur. Une des possibilités envisagées dans le Rapport MacDougall répond à ces critères (13). Il s'agit d'une tranche de TVA corrigée, dans le but redistributif, à l'aide d'une formule comportant un élément de progressivité qui pourrait par exemple être la faculté contributive à l'impôt sur le revenu des personnes.

(9) Voir : Stubbe M. « Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EEG : hoe ligt de kloof tussen de filosofie en de praktijk ? » *Intermediair* (Bruxelles), 16 décembre 1983, pages 11-15.

(10) Denton G. « Reflections on fiscal federalism in the EEC ». *Journal of Common Market Studies*, vol. XVI, n° 4, June 1978, page 292.

(11) et c'est ici que s'opère la jonction avec J.-L. Chabot, art. cit.

(12) Voir, notamment pour les problèmes que soulève ce principe dans ses formes classiques et modernes, J. Anastopoulos « Les aspects financiers du fédéralisme ». Paris, 1979. Pages 6-12 et 217-220.

(13) Rapport MacDougall, vol. I, op. cit., page 68.



Cette proposition a d'ailleurs inspiré la Commission des Communautés Européennes dans ses initiatives récentes pour obtenir des États membres de nouveaux moyens financiers (14). La proposition du Rapport MacDougall est fondamentalement bonne mais elle demande amélioration sur une modalité d'application : la formule redistributive ne pourrait se baser sur un indicateur global toujours discutable et rudimentaire mais doit consister directement en la concession d'un montant de dépenses libérées d'impôt communautaire sur la valeur ajoutée en octroyant aux contribuables une déduction correspondante sur leur impôt national sur le revenu (15). Cette formule est en usage dans plusieurs États fédérés des États-Unis d'Amérique et est très simple et efficace tout en étant très souple : la déduction peut être un montant forfaitaire en ECU pour tous les contribuables ou pour ceux dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Par exemple, une déduction d'impôt sur le revenu de 10 ECU pour un taux de TVA communautaire de deux pour cent libère d'impôt communautaire 500 ECU de dépenses personnelles. La déduction peut aussi baisser à mesure que le revenu augmente, ou être attribuée par personne, ce qui permet de prendre en compte le nombre de personnes à charge et de soutenir les familles nombreuses. Cette solution ne présenterait des problèmes que quand les contribuables à l'impôt communautaire ne sont pas assujettis ou ne dépendent pas d'un assujetti à l'impôt sur le revenu : un système d'aide directe doit alors être instauré. Les États membres continueraient à percevoir la TVA communautaire et à la verser à la Communauté mais après en avoir déduit la somme des déductions aux impôts sur le revenu et des aides directes.

Pour l'autre partie, le financement devrait consister, pour satisfaire au principe financier diachronique de correspondance, en une ressource aussi sensible que possible à la situation structurelle de l'économie. Partant de l'hypothèse que plus une économie est structurellement saine, plus les entreprises sont rentables, cette ressource pourrait consister en une tranche — modulable, afin que cette ressource puisse aussi fonctionner comme instrument de politique structurelle — de l'impôt sur le revenu des sociétés dont la base normale aurait été harmonisée au niveau communautaire à l'instar de ce qui s'est fait pour la TVA.

(14) Voir : « Le financement futur de la Communauté. » Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (83) 10 final, 4 février 1983.

(15) Voir : Musgrave R.A. et Musgrave P.B. « Public finance in theory and practice. » Londres, 1976. Page 332.

Cet ensemble de ressources serait tout de même assez sensible à la conjoncture (16). Ceci pourrait être corrigé en donnant à l'autorité communautaire une faculté limitée d'endettement et de remboursement, ne fut-ce que pour éviter, comme le recommande le Rapport MacDougall (17) que le budget supranational ait un effet procyclique.

Enfin, quelle que soit en définitive la « réforme » du budget adoptée, elle ne peut éclipser la nécessité de rationaliser certaines situations financières communautaires existantes (18).

## Conclusion

Malgré le caractère hypothétique que peut avoir sous certains aspects cette démarche, l'examen des conditions économiques de l'intégration budgétaire dans la Communauté Européenne démontre, dans la ligne des conclusions du Rapport MacDougall, qu'avec des adaptations somme toute relativement modestes, on peut atteindre des résultats assez puissants. L'intégration budgétaire apparaît comme un instrument efficace pour la meilleure réalisation des objectifs économiques de l'Europe.

Aussi est-ce au niveau politique que l'évolution s'enraye. Pour l'homme politique et administratif en Europe, l'intégration budgétaire constitue un véritable défi, pour ne pas dire une menace car elle signifie le passage d'une structure de pouvoir et de gestion qu'il contrôle relativement bien et qui satisfait assez bien ses besoins, à une autre structure dont il ne sait pas ce qu'elle lui apportera même s'il est démontré qu'elle apportera globalement plus de bien-être à l'ensemble des citoyens en Europe.

(16) En effet, si pour les besoins du raisonnement économique abstrait, il est nécessaire d'introduire la distinction entre le conjoncturel et le structurel, dans la réalité la séparation entre les deux est assez perméable.

(17) Rapport MacDougall, vol. I, op. cit., page 18.

(18) A ce sujet, voir certainement le « Rapport de la Cour des Comptes des Communautés Européennes en exécution des conclusions du Conseil européen du 18 juin 1983. » JOCE C287/1-17 (24 octobre 1983).

# L'INTÉGRATION NORDIQUE : ASPECTS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS

René MILAS

*Consultant en droit européen (1)*

## SOMMAIRE

### Introduction

#### Chapitre I. Le droit conventionnel

1. Le traité d'Helsinki
2. Le traité de coopération culturelle
3. Le traité de coopération en matière de transport et de communications
4. Le traité relatif au Marché Commun du Travail
5. La convention relative à la Sécurité Sociale Nordique
6. Le traité relatif à la protection de l'environnement

#### Chapitre II. Le droit dérivé

1. Le Conseil Nordique et le Conseil des Ministres : la séparation des pouvoirs
  - 1.1. l'expérience européenne
  - 1.2. le domaine réservé aux Etats
  - 1.3. la répartition des compétences entre le Conseil Nordique et le Conseil des Ministres
    - a) les actes des institutions
    - b) l'initiative de la coopération
    - c) l'obligation de consultation du Conseil Nordique
2. La nature juridique et les effets des actes des institutions
  - 2.1. l'absence de primauté du droit international sur les droits nationaux
  - 2.2. l'absence d'applicabilité directe des actes des Conseils
  - 2.3. le caractère général ou individuel des actes
  - 2.4. la création de droits et/ou d'obligations
  - 2.5. la nature juridique de la décision au sens de l'article 63 du Traité.

#### Chapitre III. L'équilibre des pouvoirs dans la coopération

1. Le droit d'initiative
  - 1.1. adopter des recommandations
  - 1.2. contrôler leur exécution
2. Deux limitations du droit d'initiative
  - 2.1. la consultation par le Conseil des Ministres
  - 2.2. l'initiative propre du Conseil des Ministres
3. Les moyens de l'équilibre
  - 3.1. les moyens traditionnels
    - a) les moyens des Commissions parlementaires
    - b) les moyens des parlementaires
    - c) la création d'organes internes au Conseil Nordique
  - 3.2. les moyens du changement
    - a) par les traités
    - b) par la politique

### Conclusion

(1) Auteur de l'ouvrage « Les institutions de la coopération nordique : le Conseil Nordique et le Conseil des Ministres ». Edité par le Conseil Nordique Stockholm 1978 ; prépare actuellement un manuel sur l'intégration nordique grâce au soutien du Fonds Culturel Nordique, Copenhague.

## INTRODUCTION À LA COOPÉRATION NORDIQUE

Il est coutumier dans les constitutions démocratiques de concevoir le rôle du parlement comme celui d'un organe de représentation de la volonté populaire.

Cet organe se retrouve également dans la coopération régionale qui vise à assurer aux Etats, leur sécurité externe, et à construire, soit des institutions supranationales ou de tisser un réseau d'organes intergouvernementaux ou parlementaires non supranationaux.

Ces deux voies sont suivies respectivement au niveau européen par la Communauté Européenne, le Conseil de l'Europe et au niveau nordique par les deux principaux organes de coopération, le Conseil Nordique et le Conseil des Ministres.

Dans ces deux types d'organisations, on trouve en commun la dégradation du rôle du pouvoir parlementaire, l'explication étant au niveau national dans la perte des prérogatives législatives au profit des gouvernements.

Mais à la différence des traités constitutifs des organisations européennes, les traités de coopération nordique n'ont pas encore formalisé une séparation des organes gouvernementaux et du Conseil Nordique. Est-ce que les solutions européennes doivent être transposées dans la coopération nordique ? Seule une connaissance meilleure de l'état actuel de cette coopération nordique pourrait permettre une telle réflexion.

La coopération nordique se fonde sur un ensemble de dispositions de nature juridique différentes :

a) le droit conventionnel : les traités, accords ou conventions conclus entre deux ou plusieurs Etats nordiques (1),

b) le droit dérivé : les règlements intérieurs du Conseil Nordique, du Conseil des Ministres, des Comités de hauts fonctionnaires et des institutions spécialisées (2), les accords entre organes, notamment les accords entre le Présidium du Conseil Nordique et les Ministres de coopération. L'ensemble de ces textes définit la nature des pouvoirs et des compétences des Conseils.

## I. — Le droit conventionnel

On se limitera ici à une brève description des traités les plus importants.

### 1. Le Traité d'Helsinki

Ce traité fut signé par les cinq états nordiques les 23.3.1962 et amendé les 13.2.1971 et 11.3.1974

(1) Voir J. Boulouis. Les rapports entre l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres. *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. (58) 1952, p. 105-134.

(2) Procès-Verbaux. Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. 21<sup>e</sup> partie. Septembre 1952, T II, p. 141.

(Nstat 1970, 8 ; 1974, 8). L'amendement de 1971 est important car il introduit le Statut du Conseil Nordique dans le traité et institue un nouvel organe, le Conseil des Ministres. Cet amendement était en germe depuis la réunion du Présidium du Conseil Nordique avec les Premiers Ministres des Etats nordiques à Reykjavik, le 8.10.1967, où fut mis sur pied un Comité d'Organisation, présidé par K.A. Fagerholm, avec pour mandat d'élaborer des propositions relatives aux institutions de coopération et au projet de traité d'union douanière et économique (NORDEK). L'échec de ce dernier n'affecta pas la création du Conseil des Ministres, car le Comité d'organisation avait fait des propositions séparées.

Le traité d'Helsinki impose aux parties contractantes la recherche et le développement de la coopération entre leurs pays en matière juridique, culturelle, sociale et économique ainsi qu'en matière de protection de l'environnement, des transports et des communications.

### 2. Le traité de coopération culturelle

Ce traité fut signé le 15.3.1971 et est entré en vigueur le 1.1.1972 (Nstat.71,64). La matière couverte par ce traité est vaste car elle va du contenu objectif et des moyens de l'éducation au travail pédagogique en passant par la structure du système d'éducation (article 3).

Les organes de coopération sont le Conseil des Ministres, les conférences ministérielles, les organes créés par le traité et les autorités nationales. Le Conseil Nordique est également compétent, car le traité de coopération culturelle fait référence dans son préambule au traité d'Helsinki, et l'article 8 stipule que « La coopération relevant de ce traité doit s'établir en collaboration avec le Conseil Nordique ».

Cependant, le Conseil des Ministres est seul compétent pour prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre du traité, pour laquelle il est assisté d'un Comité de hauts fonctionnaires et d'un Secrétariat (article 10). Ces deux organes ont pour tâche de préparer le travail du Conseil des Ministres, d'exécuter les missions ou de prendre des décisions quand le Conseil des Ministres leur délègue un tel pouvoir. D'ailleurs, cette délégation de compétence peut être souhaitable pour l'efficacité mais constitue une extension non contrôlable par le Conseil Nordique malgré l'obligation de présentation d'un rapport d'activités par le Conseil des Ministres.

On notera qu'à l'article 12 du traité du 15.3.1971, le premier alinéa, deuxième phrase, stipule que le Secrétariat peut, sur décision du Conseil des Ministres, assister d'autres organes de coopération ; il est à supposer que le Conseil Nordique devrait bénéficier d'une telle assistance dans son travail d'autant que le Conseil Nordique est, d'après l'article 15, mis en position pour discuter le projet de décision budgétaire. Cette discussion préliminaire est vitale puisque le Conseil des Ministres a le pouvoir de décision finale en matière de budget culturel, qui est d'ailleurs le budget le plus important de la coopération nordique.



### 3. Le traité de coopération en matière de transports et de communications

Il fut signé le 6.11.1972 et est entré en vigueur le 1.3.1973 (Nstat 72,58). Ce traité couvre tous les moyens de transport et de communications sauf ceux relevant des transports internationaux aériens ou maritimes.

Une structure de mise en œuvre est composée par le Conseil des Ministres et le Comité de fonctionnaires (article 4) dont les tâches sont le suivi des progrès dans la matière couverte par le traité, le contrôle de ceux-ci et l'indication des activités possibles entre deux ou plusieurs pays membres. Le Comité présente un programme pour les activités du Comité et comprenant les buts à atteindre, les moyens et le budget pour réaliser (programmes annuels ou généraux). A côté de sa fonction de conception, il assure la préparation du rapport annuel, pour sa part, du Conseil de Ministres ; ce rapport comprend un relevé des résultats des activités du Comité, un relevé des mesures nationales d'intérêt commun que les Etats membres ont arrêté en matière de transport et de communication. Par ailleurs, le Comité peut être chargé par le Conseil des Ministres, d'autres activités (article 5, dernier tiret).

Le Conseil des Ministres peut également concevoir de sa propre initiative des programmes généraux d'activités et créer les organes nécessaires pour les réaliser. Dans tous les cas, il doit fixer les procédures de travail de ces organes (article 10). Toutefois, le programme de travail ne peut être établi sans qu'il ait été donné la possibilité au Conseil Nordique de discuter celui-ci dans sa Commission compétente (article 11). Il y a donc ici une obligation de consultation, qui devrait valoir également dans le cas où le programme général est modifié au cours de sa mise en œuvre.

### 4. Le traité relatif au Marché Commun du Travail

Il fut signé par quatre Etats nordiques (Islande non membre) le 22.5.1954 et est entré en vigueur le 2.7.1954 (Nstat 71,166). Il a pour objet de créer un marché commun de l'emploi, parallèlement au marché commun de la Sécurité Sociale ; il permet une libre circulation des travailleurs au travers des frontières internordiques. Une autre série de conventions élimine les obligations de posséder un permis de résidence ou un passeport au passage de ces frontières pour tout national d'un Etat partie aux traités.

Ce traité est un exemple pour la libéralisation de la circulation et de l'établissement de certaines professions dont l'exercice est subordonné à la possession d'une certaine compétence ou d'une homologation étatique ; plusieurs accords par professions ont été signés :

- médecins, signé le 18.6.1965, en vigueur le 10.8.1966 (Nstat 71,174),
- dentistes, signé le 16.12. 1965, en vigueur le 2.11.1967 (Nstat 71,182),
- infirmières, signé le 5.12.1968, en vigueur le 15.8.1970 (Nstat 71,192),
- pharmaciens, signé le 2.12.1969, en vigueur le 9.2.1971 (Nstat 71,200).

Un accord couvrant plusieurs autres catégories professionnelles des personnels sanitaires, hospitalières et vétérinaires a été signé le 5.8.1981 (en vigueur le 1.1.82, Nstat 81, 110).

### 5. La Convention relative à la Sécurité Sociale

Elle a été signée par les cinq Etats nordiques le 15.9.1955 et depuis son entrée en vigueur le 1.11.1956, fut révisée périodiquement et la dernière fois le 5.3.1981 (Nstat 81,44).

La Convention défère à tous les ressortissants nordiques le droit aux mêmes prestations sociales que celles dont bénéficient les nationaux du pays nordique dans lequel ils séjournent ou s'établissent notamment en ce qui concerne les pensions de retraite, l'assurance maladie, l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles et les allocations familiales. L'extension constante du système des prestations sociales au niveau national implique une adaptation nordique de cette convention de manière positive pour les assurés sociaux ; ce qui est le signe d'un mécanisme d'intégration irréversible. A signaler que les pays nordiques n'adhéreront pas à la « Charte Sociale » du Conseil de l'Europe pour ne pas ouvrir leur espace social aux ressortissants de pays tiers.

### 6. Le traité relatif à la protection de l'environnement

Il a été signé par les Etats nordiques, sauf l'Islande, le 19.12.1974 et est entré en vigueur le 5.9.1976 (Nstat 74, 52, 76, 90). Par ce traité, les Etats contractants ont entrepris d'établir en commun leurs critères ou standards de protection de l'environnement, pour que les autorités nationales, examinant les activités dommageables pour l'environnement, placent sur un pied d'égalité les intérêts nationaux et les intérêts des régions ou pays nordiques voisins. Au printemps 1974, une convention sur la protection de l'environnement maritime de la mer Baltique a été signée par les sept Etats riverains y compris donc les Etats nordiques ainsi qu'un accord Danemark/Suède en vue de la protection du détroit de l'Oresund.

## II. — Le droit dérivé

### 1. Le Conseil Nordique et le Conseil des Ministres : la séparation des pouvoirs

#### 1.1. L'expérience européenne

Le Conseil Nordique est une assemblée internationale où sont représentés les parlements et les gouvernements nationaux depuis 1952. Le Conseil des Ministres est restreint aux gouvernements, il a été créé dans le cadre du Traité d'Helsinki de 1971.

A l'origine, on créa le Conseil Nordique dans cette forme mixte afin d'éviter les problèmes connus par la séparation des pouvoirs au Conseil de l'Europe, où les parlementaires siègent à l'Assemblée consultative et les gouvernements au Comité des Ministres (1). Par la suite, l'Assemblée consultative avait tenté de trouver une solution à cette séparation par une modification de son règlement intérieur pour que les Ministres puissent être associés aux délibérations des Commissions (2).

La création du Conseil des Ministres nordistes se justifie par des motifs externes, dont le plus important fut la tentative avortée d'une Union douanière et économique (NORDEK) dans lequel le Conseil des Ministres aurait été appelé à jouer un rôle équivalent à celui du Conseil de la Communauté Européenne. Il est clair qu'on a tenté d'importer le modèle institutionnel de la Communauté provoquant l'échec du projet NORDEK. Le Conseil des Ministres est nettement dépourvu de tous les attributs de l'organe supranational, ce qui signifie que le domaine réservé aux Etats membres est resté intact, ceux-ci n'étant liés que par la règle « pacta sunt servanda », aux obligations des traités qui ne contiennent pas, à la différence du traité C.E.E., des clauses de standstill ou des périodes de transition à l'issue desquelles les buts du traité devront être complètement achevés (sauf la convention relative au marché commun du travail qui impose à son article 1, l'élimination du permis de travail).

### 1.2. Le domaine réservé aux Etats

Il peut être défini à contrario par la lecture des traités et leur interprétation ; il est clair que toutes les questions relatives aux politiques étrangères sont réservées aux Etats, dans les autres organisation internationales notamment le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale, dans l'OTAN, chaque Etat nordique y agit souverainement, bien que parfois, ils adoptent des positions concertées.

### 1.3. La répartition des compétences entre le Conseil Nordique et le Conseil des Ministres

L'article 40 du traité d'Helsinki prévoit que la coopération prendra place au sein du Conseil Nordique, du du Conseil des Ministres, des conférences ministérielles, d'organismes particuliers de coopération et entre services publics spécialisés. Pourtant, dans le préambule du traité révisé en 1971, on trouve à l'alinéa 4 un Conseil des Ministres dont la compétence s'étend à l'ensemble du champ de coopération nordique. Il est curieux que l'on ait placé dans un préambule une telle disposition ; cela n'a qu'une signification politique, car on peut interpréter le préambule de façon à lui reconnaître le même effet juridique que le dispositif.

Par contre, pour le Conseil Nordique, il n'existe aucune disposition de cette sorte. Toutefois, l'article 44 stipule à sa deuxième phrase que : « Le Conseil dispose du droit d'initiative et est consulté pour les questions qui ont trait à la coopération entre les Etats... », ainsi, le Conseil Nordique a une compétence propre, l'initiative, et une compétence liée, la consultation, qui valent pour toutes les questions relevant de la coopération nordique. Par ailleurs, l'examen des actes des institutions prévus par les traités permet aussi de déterminer la répartition des compétences.

#### a) Les actes des institutions

La clé de la répartition des compétences est certainement en relation avec le pouvoir d'arrêter un acte en dernière instance, et sûrement en relation avec l'effet obligatoire ou non des actes possibles. On présumera donc que si, dans un processus décisionnel, des organes de nature différente sont associés, celui qui arrêtera la décision finale, aura une compétence souveraine, d'autant plus que si le premier organe n'émet que des actes non obligatoires, le second, pouvant arrêter des actes obligatoires, a nécessairement le dernier mot.

#### b) L'initiative de la coopération

En principe, le Conseil Nordique est expressément l'initiateur de la coopération par ses recommandations. Mais le pouvoir de décision du Conseil des Ministres, peut être exercée sans attendre une recommandation du Conseil Nordique. Dans ce cas, on comprend la nécessité de motivation des décisions comme un moyen du contrôle permanent que doivent assurer les Commissions du Conseil Nordique, sans préjudice de la soumission du rapport annuel d'activités par le Conseil des Ministres à l'Assemblée plénière du Conseil Nordique.

Ce contrôle permanent sur les motifs des actes du Conseil des Ministres permettrait aux Commissions d'émettre des avis destinés au Présidium, afin que ce dernier adopte des « communications » destinées au Conseil des Ministres. Ceci serait également le complément de la consultation du Conseil Nordique par le Conseil des Ministres.

#### c) L'obligation de consultation du Conseil Nordique

Là où existe une obligation expresse de consultation, il suffit de requérir l'application des dispositions pertinentes. Mais là où les traités sont silencieux, quelles doivent être les solutions ? Une consultation devrait être obligatoire quand le Conseil des Ministres prend une décision de sa propre initiative ou quand la décision doit constituer une régression par rapport aux exigences contenues dans une recommandation antérieure du Conseil Nordique.

#### d) Décisions et contrôle des décisions

En l'absence d'un contrôle sur les motifs de ses décisions, le Conseil des Ministres ne donne pas ses motifs et il reste aux parlementaires le contrôle par consultation par la scrutinisation du rapport annuel et la procédure des questions.

### 2.1. L'absence de primauté du droit international sur les droits nationaux

Les Etats nordiques ne reconnaissent pas la primauté du droit international conventionnel ou impératif — jus cogens — sur leurs droits nationaux. Le Danemark a dû faire exception par son entrée dans la Communauté Européenne, dans laquelle et depuis l'arrêt de la Cour de Justice de la Communauté du 5.2.1963, dans l'affaire 26/62. Van Gend & Loos, le droit communautaire est réputé supérieur aux droits nationaux des Etats membres (3).

En droit nordique, les normes du droit international n'ont pas de primauté ; elles entrent dans le droit national par des mesures parallèles et sont placées sur un pied d'égalité avec les normes nationales. Lorsque des conflits de lois apparaissent, il est admis que le juge fera toujours céder une norme écrite devant une coutume et une norme internationale devant la norme nationale. Ce choix dépend aussi de la jurisprudence dans la matière litigieuse (4).

(3) In Recueil de la jurisprudence. IX, p. 1-19, et voir l'analyse de P. Pescatore. L'ordre juridique des Communautés Européennes, p. 177, Liège, 1971.

(4) N. Herlitz. Elements of Nordic public law. 287 p. ; Stockholm, 1969. Nordisk offentlig ret. Bd 1-2. 1963. Stockholm, et voir S. Anderson. Supra-national delegation clause in Scandinavian constitutions in, Wester, Political Quarterly. 18/1965, p. 840 ; ainsi qu'un ouvrage de référence sur le Conseil Nordique, F. Wendt. Cooperation in the Nordic countries. 1981. Almqvist et Wiksell. Stockholm.



## 2.2 L'absence d'applicabilité directe des actes des conseils

La Communauté Européenne connaît un phénomène particulier, l'applicabilité directe des actes du Conseil et de la commission. A l'article 189 du traité CEE, il est écrit que les règlements ont une portée générale, sont obligatoires en tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre. Un acte directement applicable est un acte qui est directement valide en droit national ; le juge national doit en principe l'appliquer en priorité (primauté) sans qu'il y ait besoin de rechercher si l'Etat concerné a pris ou non des mesures nationales d'exécution. La lecture des différents traités montre que nulle disposition ne confère de manière implicite ou expresse une applicabilité directe aux actes des institutions. Cela signifie que même les décisions du Conseil des Ministres qui, ont force obligatoire, ne sont pas directement applicables en droit national d'une part et, que d'autre part, des mesures nationales d'exécution doivent être prises pour les faire entrer dans les ordres juridiques nationaux et qu'ainsi elles seront considérées par les juges nationaux comme des normes qui doivent céder en cas de conflits de lois. La combinaison de l'absence de primauté du droit international nordique et de l'absence d'applicabilité directe signifie que le domaine des Etats membres demeure entier.

## 2.3. Le caractère général ou individuel des actes

Les recommandations du Conseil Nordique sont destinées soit au Conseil des Ministres, soit à un ou plusieurs gouvernements. Pour les actes du Conseil des Ministres, la terminologie utilisée dans les dispositions des traités pose certaines difficultés. Ainsi, l'article 63 du traité d'Helsinki stipule que : « Beslut av ministerrådet är bindande för de särskilda länderna ». On traduit « beslut » par décision en français ou en anglais, mais en allemand « beslut » correspond à « beschluss », et il est admis par les juristes-linguistes, la jurisprudence, et la doctrine du droit européen que « beschluss » est une décision sans destinataire précis, même si tous les gouvernements la reçoivent. Cette interprétation sera certainement admise par les juristes nordiques, bien que toute transposition soit discutable (5). Cela signifie que le Conseil des Ministres peut adopter des « beslut » sans préciser quels en sont les destinataires, c'est-à-dire que cette décision est obligatoire pour tous les Etats membres, sauf lorsqu'un ou les destinataires sont expressément visés par la décision. Il est bon de rappeler que dans la Communauté Européenne, la décision sui generis ou beschluss est un acte qui n'est pas prévu par les traités mais qui est utilisé par le Conseil pour porter des actes qu'il ne désire pas soumettre au contrôle ou à l'avis du Parlement Européen et qu'ainsi, l'existence d'un tel acte du Conseil des Ministres nordiques signifie que les auteurs des traités se sont bien gardés d'enfermer le Conseil des Ministres dans des catégories d'actes précises. On rappellera également qu'en droit européen, on ne reconnaît pas aux beschluss une applicabilité directe ; de plus étant un acte non prévu aux traités, aucune condition de formes

substantielles, telles que l'obligation de publicité et l'obligation de motivation, n'est requise ; il en va de même pour les décisions du Conseil des Ministres nordiques. A cet égard, on mentionnera l'obligation de motivation des décisions du Conseil ou de la Commission de la CE, principale clé du contrôle politique sur l'activité des exécutifs ; or si une telle obligation de motivation était exigée pour les décisions du Conseil des Ministres nordiques, le travail de contrôle du Conseil Nordique serait notablement facilité.

On pourrait opposer, contre cette innovation, l'argument de la publicité déjà existante des décisions, argument tout à fait insuffisant, car la motivation n'est pas seulement un élément de la publicité d'un acte, c'est un moyen pour rendre public les raisons pour lesquelles l'acte se justifie et a été adopté. Le second argument contre la nécessité d'une motivation résiderait dans le fait que les décisions du Conseil ne sont pas directement applicables et que les Etats sont les seuls à prendre les mesures de leur exécution et que compte tenu du fait qu'ils ont été associés, au sein du Conseil des Ministres, à la procédure de décision, ils sont à même de connaître les raisons pour lesquelles la décision a été adoptée. Contre cet argument qui a posé problème au cours de litiges devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, l'Avocat général Karl Roemer déclarait :

« Il faut rejeter l'idée que l'exposé des motifs d'une décision puisse être déterminé en fonction des possibilités d'information des intéressés... » (6)

mais la Cour dans une autre affaire se prononça en sens opposé (7). Ceci montre que l'exigence juridique couvre en réalité les rapports de force institutionnels.

## 2.4. La création de droits et/ou obligations

Un acte obligatoire est un acte visant à modifier des situations juridiques déterminées ; les décisions du Conseil des Ministres sont obligatoires mais ne sont pas directement applicables en droit national. Devant être exécutées par des mesures nationales, elles peuvent avoir pour nature, celle de directives, au sens des directives existantes dans la Communauté Européenne. En effet, pour ces directives, les Etats sont libres dans le choix des mesures qu'ils devront arrêter pour les exécuter. Une directive est donc un acte qui impose une obligation de résultat et non une obligation de moyen, et dans ce sens, les décisions du Conseil des Ministres nordiques pourraient être considérées comme des directives.

Cela signifierait au plan des droits et des obligations que la décision ne crée a priori aucun droit pour des particuliers ou individus, parce que les directives sont adressées aux Etats et non à des individus à moins qu'un particulier devant une cour nationale estime que l'Etat lui cause un préjudice du fait de la non exécution d'une décision du Conseil des Ministres ; l'éventualité est d'ailleurs admise dans la doctrine relative à la Communauté Européenne. Ce problème pourrait certainement surgir devant les cours nationales nordiques. En ce qui concerne le droit de recours

(5) En droit allemand, Beschluss est opposée à Entscheidung qui est une décision avec un destinataire précis. Cette distinction est confondue en droit français par le seul mot, décision. Sur les effets de cette distinction, voir E. Wolfarth. Les actes des institutions, in Les Nouvelles. 1969, Bruxelles.

(6) Conclusions dans l'affaire 24/62, Allemagne c. Commission CEE. Arrêt du 15.2.1960, REC. VI, p. 861.

(7) Affaire 13.72, Pays-Bas c. Commission CEE. Arrêt du 11.1.1973. Rec XIX, p. 38.

d'un Etat contre un autre Etat qui n'aurait pas exécuté correctement la décision du Conseil des Ministres, il paraît difficile de voir une solution contentieuse en l'absence d'un organe juridictionnel dont la compétence serait reconnue par les Etats signataires des traités, qui ne comprennent pas de clause d'arbitrage ou de règlement amiable des différends (sauf à l'article 12. Traité sur la protection de l'environnement, Nstat. 74,52). Dans le cas des actes des institutions spécialisées telles que les Fonds culturel, industriel, la Banque Nordique d'Investissement et tels que les Secrétariats des Conseils, on rencontrera deux types d'actes créant des droits et des obligations :

— les actes unilatéraux relatifs à la gestion du personnel, à l'octroi des crédits (qui impliquent des refus, donc des règlements contentieux),

— les actes contractuels relatifs à l'emploi du personnel, à la gestion des biens mobiliers et immobiliers des institutions, aux prêts consentis par la BNI, par les Fonds à des personnes juridiques de droit public ou de droit privé.

Pour ces actes à caractère individuel, les juridictions compétentes sont, d'après les conventions de siège, les juridictions de l'Etat dans lequel sont situées les institutions (8).

## 2.5. La nature juridique de la décision au sens de l'article 63 du traité

La décision du Conseil des Ministres au sens de l'article 63 a le caractère d'un accord intergouvernemental puisque la décision doit être adoptée à l'unanimité et qu'il peut se produire le cas où ne voteront que les Etats qui sont concernés par la décision. Elle a ainsi une nature contractuelle claire bien que le traité ait utilisé le terme imprécis de « beslut ». Cette décision est obligatoire ; il est possible qu'elle impose aux Etats concernés des obligations de moyen comme de résultat, il est possible aussi qu'elle n'impose que des obligations de résultats laissant les Etats libres de choisir les moyens pour y parvenir. Elle ne crée pas de droits d'un Etat contre un autre Etat et l'éventualité de la création de droits dans le chef de particuliers semble douteuse pour la décision au sens de l'article 63. On constatera par ailleurs, qu'il n'existe actuellement aucun contrôle de la légalité des actes du Conseil des Ministres. Les actes d'exécution par les gouvernements sont généralement soumis au contrôle juridictionnel, sauf s'il s'agit d'actes à caractère réglementaire général. On ne peut que constater la nécessité d'une protection juridictionnelle nordique du fait de l'existence de cette coopération intergouvernementale.

(8) Les conventions de siège et les traités constitutifs des institutions spécialisées contiennent certaines clauses juridictionnelles, voir dans :

Nstat. 1974, p. 16 ; 1976, p. 25 ; pour les secrétariats

Nstat. 1973, p. 40 ; 1976, p. 48 ; pour le Fonds culturel

Nstat. 1973, p. 62 ; pour le Fonds industriel

Nstat. 1975, p. 56 ; pour la Banque Nordique d'Investissement.

## III. — L'équilibre des pouvoirs dans la coopération

Si le Conseil Nordique dispose d'un droit d'initiative s'exprimant par l'adoption de recommandations, par le contrôle de leur exécution et le contrôle global de l'activité des Ministres, ce droit est limité par l'usage de la consultation par le Conseil des Ministres ainsi que par l'initiative propre de ce dernier. Cependant, le Conseil Nordique dispose d'un certain nombre de moyens pour contrebalancer le poids de l'exécutif.

### 1. Le droit d'initiative

#### 1.1. Adopter des recommandations

On lui accorde volontiers cette fonction car elle est réduite par l'absence d'effet obligatoire de celles-ci. Or, l'effet juridique des recommandations est toujours l'objet de discussion. Ainsi, J. Castaneda, à propos de la Charte des Nations Unies, constate-t-il que les résolutions ou recommandations de l'Assemblée Générale peuvent être soit destinées aux Etats, soit destinées à des organes internes à l'O.N.U. (9). Pour d'autres auteurs, l'effet juridique de la recommandation dépend de la hiérarchie entre l'organe qui émet la recommandation et celui qui la reçoit, mais les recommandations ne donnent jamais naissance à une obligation d'exécuter strictement leur contenu (10).

Dans le cas du Conseil Nordique, cette affirmation doit être nuancée, car les recommandations sont exécutées, et qui plus est, bien exécutées, car le Conseil Nordique, par son contrôle, exerce une pression politique favorisant leur exécution. Un autre élément est souvent noté par les membres du Conseil Nordique : il s'agit du fait que les propositions de recommandations sont préparées de manière à rencontrer un consentement gouvernemental et parlementaire national.

Les recommandations du Conseil Nordique peuvent être destinées, selon le traité d'Helsinki (art. 45) à un ou plusieurs gouvernements nordiques ou au Conseil des Ministres.

A propos des Communautés Européennes, C.A. Morand notait que « l'envoi d'une recommandation peut en effet ressortir à l'exercice d'un pouvoir de codécision conduisant à l'adoption d'actes obligatoires. Les effets juridiques produits par la recommandation dépendront de la nature de décision et de l'attitude de l'organe destinataire » (11).

Cette remarque est aussi pertinente pour le Conseil Nordique :

— celui-ci initie la procédure décisionnelle par des recommandations,

(9) Voir J. Castaneda. La valeur juridique des résolutions des Nations Unies, in Recueil des cours à l'Académie de Droit International. 129/1970, p. 211-213.

(10) A. Malintoppi. Le raccomandazioni internazionali, 1958, Milan, p. 18.

(11) Ch. Morand. Les recommandations, les résolutions et les avis du droit communautaire. in Cahiers de droit européen, 1969, p. 630.





— le Conseil des Ministres ou les gouvernements peuvent individuellement exécuter les recommandations du Conseil Nordique, mais seul chaque gouvernement est chargé de l'exécution au plan national car, d'une part, il n'est pas lié par la recommandation, mais il peut l'accepter et l'exécuter, et d'autre part, il est libre de choisir les moyens pour exécuter les décisions du Conseil des Ministres.

La recommandation est donc une expression du droit d'initiative qui implique que les organes destinataires continueront une procédure de décision dont l'issue est l'exécution ou la non-exécution de la recommandation ; ainsi, logiquement, le retour au Conseil Nordique des informations sur les mesures d'exécution nationales, confirme l'effet juridique de la recommandation. Mais ce retour au Conseil Nordique par le rapport d'activités soumis par le Conseil des Ministres n'est pas une fin en soi ; cela signifie que l'exercice du contrôle de l'exécution est une phase « instructive », — sur la base de laquelle, le Conseil Nordique peut user de son droit d'initiative pour compléter ou rénover les recommandations antérieures.

### 1.2. Contrôler leur exécution

Il faut noter une distinction entre le contrôle de l'exécution des recommandations, qui est un corollaire du droit d'initiative, avec le contrôle de l'activité du Conseil des Ministres. Si le premier contrôle vise les actes d'exécution ou l'absence de ces actes (c'est-à-dire leur qualité) ; le second vise les actes qui ne sont pas la conséquence des recommandations du Conseil Nordique. Ce second volet du contrôle est également important ; car les actes à contrôler seront et sont des actes exprimant l'initiative prise par le Conseil des Ministres.

On constatera que le Conseil Nordique ne dispose pas des armes parlementaires efficaces, comme la notion de censure contre l'exécutif. Avec l'exemple de la CEE, il est douteux que l'on décide un jour de mettre en jeu la responsabilité des Ministres de coopération, car même le Parlement Européen ne fait pas tomber le Conseil mais la Commission (comme collègue) qui n'est pas elle un organe ministériel. Mais il faut rappeler qu'avec une équation initiative/contrôle, on peut montrer que, plus on use de son pouvoir d'initiative, plus on se donne de possibilités pour contrôler par la suite et réinitier encore. Par contre, une conception du contrôle telle que l'on se dote d'organes nouveaux ou que l'Assemblée plénière ne se consacre qu'au contrôle du rapport annuel (C.1) est une conception qui a pour effet de faire disparaître le pouvoir d'initiative, et de placer l'organe parlementaire en position de chasseur à l'affût des carences. Au contraire, une conception dynamique tendrait à accroître le pouvoir d'initiative et le pouvoir de contrôle, le problème étant son degré de précision.

Mais le Conseil Nordique peut voir son droit d'initiative limité par deux facteurs non négligeables : l'usage de la consultation et le cas de l'initiative propre du Conseil des Ministres.

## 2. Deux limitations de droit d'initiative

### 2.1. La consultation par le Conseil des Ministres

Les traités de coopération nordique prévoient dans certains cas, une obligation pour le Conseil de Ministres de consulter le Conseil Nordique. On ne croit pas que le pouvoir d'initiative ou de contrôle puisse

s'exercer par un avis que le Conseil des Ministres lui a demandé ; par contre, si le Conseil Nordique émet des avis sans être consulté, il fait preuve de son droit d'initiative. Cela veut dire que lorsque la notion de consultation obligatoire commence à poindre dans les discussions, elle tend à cacher le fait ou la possibilité de l'avis sans consultation. Or, cet avis d'initiative suppose que les parlementaires soient sur le qui-vive ou aient une conception concrète des décisions à prendre, mais les mêmes parlementaires préfèrent la solution habituelle qui est de se décharger sur l'organe exécutif des tâches de détail, et qui est d'ériger le système de consultation, comme une garantie que l'on viendra les tirer de leur sommeil pour les questions d'importance.

Cette conception de la consultation obligatoire est donc une limitation sérieuse du droit d'initiative, même si elle est l'argument des partisans d'un contrôle au cours de la procédure décisionnelle.

Le Conseil Nordique disposant du droit d'initiative peut de lui-même émettre des avis soit par l'intermédiaire du Présidium, soit par l'intermédiaire d'un organe de contrôle, et donc la distinction consultation obligatoire ou non tombe d'elle-même. Mais, cela suppose que le Conseil Nordique fasse un effort pour ne pas être mis en position de consulté.

### 2.2. L'initiative propre du Conseil des Ministres

Ce cas est devenu fréquent ; le Conseil des Ministres arrête des actes d'exécution ou d'application des programmes généraux de coopération, et l'on voit mal comment le Conseil pourrait être associé à la procédure de décision, s'il ne prenait l'initiative de s'y associer. On nous rétorquera que cela ne fait pas problème, car le Conseil Nordique peut imposer une consultation obligatoire et peut effectuer un contrôle à posteriori. Cette opinion met l'accent sur des fonctions qui sont subordonnées au droit d'initiative du Conseil Nordique.

## 3. Les moyens de l'équilibre

### 3.1. Les moyens traditionnels

Le traité d'Helsinki révisé en 1971 a un effet important sur le rôle du Conseil Nordique, du fait de la création du Conseil des Ministres. Les gouvernements sont attirés dans le Conseil des Ministres au détriment de leur rôle comme membres du Conseil Nordique, dont les fonctions primitives sont en voie de disparition, sans permettre pour autant que les parlements nationaux exercent leur droit de contrôle sur l'activité nordique. En effet, un parlementaire suédois ne peut interpellier de la tribune du Riksdag un Ministre danois ; cela n'est possible qu'à l'intérieur du Conseil Nordique.

#### a) Les moyens des Commissions parlementaires

Une grande partie de l'initiative et du contrôle du Conseil Nordique repose dans le travail des Commissions qui a lieu entre les sessions annuelles de l'Assemblée plénière, une semaine par an.

Vouloir renforcer initiative et contrôle suppose que l'on doit agir au niveau des Commissions. Ainsi, pour commencer, il faudrait renforcer le « staff » administratif de chaque Commission et faire en sorte que le problème de leur lieu de travail soit réglé : il y a le choix entre un regroupement des secrétaires de Commissions à Stockholm, avec le Présidium, ou



bien la solution de créer des postes de secrétaire principal localisés à Stockholm mais assistés de secrétaires nationaux localisés dans chaque pays. Cette solution semble faire des doubles emplois ; mais il n'en est rien, car la préparation des réunions des Commissions serait certainement meilleure avec un accroissement du nombre des secrétaires, passant de 5 actuellement éparpillés dans les 5 Etats à 30.

En ce qui concerne le contenu du travail des Commissions, celles-ci disposent actuellement de trois moyens : le traitement efficace du rapport C.1 du Conseil des Ministres, l'audition d'experts et les réunions jointes avec les ministres.

— Un traitement efficace du rapport annuel C1.

Une activation des discussions du C1 imposerait aux Commissions un effort particulier. Ainsi, le choix des membres des Commissions responsables de différentes parties du rapport et le choix des porte-paroles pour le débat en Assemblée plénière, sont des facteurs à prendre en considération.

Le rapport doit parvenir dans des délais suffisants pour permettre une réelle scrutinisation. La pratique montre que le C.1 arrive au Secrétariat du Présidium dans la dernière quinzaine de décembre qui est une période de fêtes pendant laquelle une préparation des réunions de Commissions de la mi-janvier, ne peut être qualifiée de satisfaisante. Or le règlement intérieur du Conseil Nordique (art. 41) stipule seulement que les rapports, devant être examinés en session plénière, doivent parvenir au Secrétariat du Conseil un mois avant l'ouverture de la session plénière. De ce fait, les Commissions n'ont qu'un mois en théorie pour examiner le C.1 ; dans la réalité, elles ont moins de temps, car le corps principal du rapport parvient en décembre, les parties restantes suivent dans le cours de janvier. On notera que parallèlement, les Commissions doivent examiner leurs parts respectives des budgets nordiques.

Le délai d'un mois constitue une entrave à l'examen approfondi des programmes généraux intégrés au C.1 ou délivrés séparément. A la condition que ces programmes soient présentés de manière détaillée et pourvus de documents contenant des informations claires et précises, le traitement en Commission du C.1 et des programmes séparés pourrait se faire de manière satisfaisante. La forme des rapports et des communications joue un rôle important pour l'examen de leur contenu. Lors de la réunion jointe du 17.2.1974 entre le Présidium, les représentants des Commissions et le Conseil des Ministres (ministres de coopération et ministres des finances), le Présidium du Conseil Nordique ont adopté un mémoire de document (PM. 1974.02.06 ; P 50a/1974) dans lequel sont esquissées les solutions suivantes :

1) les communications sur l'exécution des recommandations doivent être détaillées et contenir des données sur la situation dans chaque pays. Une rédaction légère, qui cache les réels problèmes, ne fait que rendre plus difficile l'examen en Commissions.

2) La manière souhaitable pour faire rapport sur les effets de recommandations n'est pas, sauf exception, réalisée par le rapport général C.1.

3) On doit éviter de répéter ou de doubler les contenus dans les rapports ou dans les communications. Une référence dans le C.1 sur les questions

examinées dans le détail par une communication est suffisante.

4) Les rapports autres que le C.1 doivent, dans la mesure du possible, avoir la même présentation.

5) Les rapports autres que le C.1 doivent être rédigés de manière systématique afin de pouvoir réunir ensemble les différents rapports des organes de coopération.

Les articles du traité d'Helsinki relatifs au rapport C.1 (art. 64) et aux communications (art. 65) ne donnent aucune précision, quant à la forme ou au contenu ou encore quant à une forme identique des rapports et des communications.

Dans la pratique, les Commissions ne sont pas satisfaites par les rapports et les communications, car ces documents ne contiennent généralement pas toute l'information nécessaire à une réflexion satisfaisante sur l'exécution des recommandations (voir le rapport du Présidium. XXIII<sup>e</sup> sessions.Doc.1.p.64-71.1975).

La réactivation du travail des Commissions est limitée ainsi par des problèmes de forme et de contenu des documents qui lui sont soumis pour examen ; il est certainement possible d'y remédier et un moyen additionnel à cette solution serait l'extension de la pratique des « hearings ».

— L'audition d'experts

On se souvient que les Commissions peuvent déroger au principe selon lequel leurs réunions ne sont pas publiques. En effet, pour compléter ou vérifier l'exactitude ou la validité des explications contenues dans les rapports, les Commissions peuvent inviter des experts pour avoir l'opinion de personnes situées en dehors des institutions.

Sachant qu'elles peuvent inviter les fonctionnaires des Comités du Conseil des Ministres ou les ministres eux-mêmes, on doit admettre qu'une confrontation entre des autorités de différentes natures peut s'avérer fructueuse.

La consultation ou l'audition n'est pas régie par des dispositions expresses et de ce fait, le Conseil Nordique pourrait, si besoin était, en fixer certaines afin de définir exactement leur influence sur la décision en Commission.

— Les réunions jointes Commissions/Ministres à portefeuille

L'article 27 du r.i. du Conseil Nordique prévoit que les représentants des gouvernements peuvent participer au travail des Commissions ; cela est tout à fait dans l'esprit du Statut de 1952 et du traité d'Helsinki, car les gouvernements sont membres du Conseil Nordique. La question est de savoir si la formulation de cet article 27, « medlemmer af regeringerne », exclut qu'un représentant parle au nom du Conseil de Ministres, même s'il en est membre, car on peut supposer, que si ce représentant pouvait parler au nom du Conseil des Ministres ou répondre aux questions parlementaires dans son domaine d'activité au Conseil des Ministres, l'article 27 devrait être adapté à l'existence du Conseil des Ministres.

Les réunions jointes ne sont pas des réunions de la Commission, au sens normal ; elles présupposent un accord des parties sur le contenu de la réunion, sur sa date et son lieu. Elles sont généralement bien préparées de chaque côté et elles peuvent permettre au



Conseil Nordique de suivre ou d'influencer la politique du Conseil des Ministres en dehors de la session plénière ; elles sont un instrument très souple qui pourrait faire avancer plus rapidement la coopération. D'autre part, on peut imaginer l'hypothèse selon laquelle le Conseil Nordique déléguerait à chaque Commission ou au Présidium, un droit de décision afin que les protocoles des réunions soient considérés comme des accords interministériels.

#### b) Les moyens des parlementaires

##### — La procédure des questions

Les parlements nordiques connaissent des procédures qui permettent à leurs membres de poser des questions à leur gouvernement sur tout sujet de la politique de ce gouvernement. Il y a, dans les pays nordiques, une tradition de la question parlementaire, qui à la différence des procédures des parlements des pays européens, ne nécessite pas l'accord du parlement et auxquelles les gouvernements ne sont jamais tenus de répondre. S'il y a une réponse, elle peut être donnée par écrit (Finlande, Danemark), mais il est plus probable qu'elle soit donnée oralement au cours d'une heure réservée à cet effet. Cependant, c'est une tradition qui n'est pas très développée car les parlementaires peuvent utiliser d'autres moyens équivalents, notamment l'interpellation qui est une question comportant une sanction par l'adoption d'une « résolution » (celle-ci n'existe pas en Suède) ou aussi par l'introduction de pétitions qui sont toujours nombreuses (12).

L'article 57 du traité d'Helsinki confère aux membres élus du Conseil Nordique le droit individuel de poser des questions à un gouvernement ou au Conseil des Ministres relativement aux rapports ou aux déclarations adressés par ceux-ci au Conseil Nordique, mais aussi sur tout objet relatif à la coopération nordique.

L'article 15 du r.i. du Conseil Nordique stipule que les questions devront être adressées par écrit au Présidium au plus tard avant l'ouverture de la session et être accompagnées d'un bref énoncé des motifs (cette pratique de l'exposé des motifs n'existe qu'en Finlande voir l'ouvrage cité sous la note 12) ; la question sera portée à la connaissance du gouvernement concerné ou du Conseil des Ministres par le Présidium. La réponse aux questions s'effectue oralement au cours de la session, lors de la réunion à l'ordre du jour de laquelle elle a été inscrite. Chaque auteur de question peut présenter pendant trois minutes les motifs de sa question pour laquelle le gouvernement ou le Conseil des Ministres disposera de cinq minutes pour répondre. Il est évident à la lecture du traité qu'aucune disposition n'oblige le gouvernement ou le Conseil des Ministres à répondre.

En réalité, c'est une procédure qui a tendance à se développer en débat général, ce qui permet aux questionnés d'échapper plus ou moins les réponses. Cette mutation fut vivement critiquée par le groupe de travail chargé des problèmes de contrôle qui demanda lors de la session de 1977, le respect de l'article 15 du r.i. (Rapport fra NR. Présidium med anledning af radets beslut den 18.2.1975 angående ændringer i radets arbejdsordning. Dok. 1A.XXV sessions 1977).

Il est curieux de constater que les gouvernements ou le Conseil des Ministres se prêtent au jeu des questions ; serait-ce parce qu'elles sont sans difficulté ou parce qu'ils sont de bons ministres ? Dans la Communauté Européenne, le jeu des questions est une obligation pour les exécutifs (Conseil et Commission) ; selon l'article 140 du traité CEE, le Conseil des Ministres/CE est « entendu », cela veut dire qu'il peut choisir la manière de se faire entendre, et généralement, il envoie au Parlement Européen son Président (art. 19 du r.i. du Conseil/CE) qui répondait au nom du Conseil. D'autre part, le Parlement Européen ne peut voter sur une déclaration faite au nom du Conseil.

Le Conseil Nordique ne peut également voter sur une réponse d'un gouvernement ou du Conseil des Ministres, et ceci permet d'affirmer que les questions prévues par le traité d'Helsinki n'ont pas le caractère d'interpellations. Si les membres du Conseil Nordique désirent interpellier un ministre, ils le peuvent, à l'encontre d'un membre du gouvernement de leur pays, au sein de leur parlement national. Ainsi les autres moyens des membres du Conseil Nordique se trouvent au niveau national.

##### — L'usage des procédures au sein des parlements nationaux

S'il doit être un moyen efficace pour le Conseil Nordique, c'est bien celui d'un meilleur usage par ses membres des facilités offertes par leurs parlements respectifs.

Ceux-ci font un effort pour tenir informés leurs collègues nationaux en leur soumettant un rapport sur l'activité nordique de coopération. Ce rapport, auquel peut être joint tous les documents nécessaires, est pour les parlements nationaux un moyen de contrôle et de référence pour des initiatives législatives ultérieures. On mésestime trop souvent les travaux des parlements nationaux lorsque l'on considère que l'activité de coopération passe seulement par les deux Conseils.

Les parlements nationaux sont actuellement les seuls organes capables d'effectuer un réel contrôle sur leurs parts respectives des budgets nordiques ; ils disposent de commissions dotées de pouvoirs d'investigations étendus. Mais, ils ne peuvent contrôler les parts des autres Etats ; une coordination de ces commissions nationales par un organe spécialisé du Conseil Nordique serait la solution idéale. On sait que le contrôle technique est effectué par les autorités nationales compétentes (qui dépendent généralement du Ministère des Finances), mais il n'y a pas de contrôle « réel ».

Pour la Communauté Européenne, la réponse efficace se trouve dans une Cour des Comptes compétente pour effectuer les contrôles caméral et réel. Un tel organe est un élément positif dans une organisation de coopération dont les budgets sont limités et qui doivent en principe avoir un usage raisonnable.

#### c) La création d'organes internes au Conseil Nordique

Selon l'article 53 du traité d'Helsinki, l'Assemblée plénière peut fixer le nombre des Commissions et leurs domaines de compétence. Sur la base de cette disposition, il est possible d'introduire de nouveaux organes dans la vie du Conseil Nordique.

(12) H. Desfeuilles. Les pouvoirs de contrôle des parlements nordiques L.G.D.J., 1973, Paris.

Mais, quels organes sont nécessaires et pourquoi faire ? Les suggestions ne doivent manquer, mais s'il en est une qui vient immédiatement à l'esprit, c'est celle de la création d'un organe de contrôle de l'exécution des recommandations qui libérerait ainsi le travail des Commissions d'une partie de leur charge. Cette suggestion est actuellement en discussion et une étude est menée par un groupe de travail sur ce point (voir, document.Utkast.A/502/commission juridique 24.1.1978) ; son origine remonte aux questions posées par le groupe de travail sur les problèmes de budget et du contrôle et relatives à la création d'un organe de décharge.

### 3.2. Les moyens du changement

Les moyens du changement ne ressortent pas du droit d'initiative du Conseil Nordique de manière immédiate, car d'autres forces entrent en jeu, à savoir les Etats nordiques, le Conseil des Ministres et les forces politiques animant la réalité nordique. Comment le Conseil Nordique peut-il utiliser ces moyens pour garantir son droit d'initiative et renforcer son pouvoir de contrôle sur l'exécutif nordique ?

#### a) Par les traités :

On a remarqué que les différents traités de coopération nordique sont hétérogènes et ne mettent pas toujours en jeu le Conseil Nordique ; la création d'organes spécialisés, comme la Banque Nordique d'investissement, suit une ligne qui devrait accroître cette hétérogénéité.

Afin de pouvoir exercer sa fonction parlementaire sur le champ existant et à venir de la coopération, le Conseil Nordique pourrait promouvoir une adaptation des différents traités au traité général d'Helsinki. Bien que les juristes nordiques soient généralement des harmonisateurs-nés et leur travail un exemple pour d'autres intégrations régionales, il subsiste une hétérogénéité au plan des normes internationales qui peut dans certains cas, porter atteinte aux principes de la sécurité juridique et de la protection juridique des ressortissants des Etats membres.

En effet, il n'existe aucun contrôle de la légalité des actes des institutions principales ou spécialisées de coopération nordique. En dépit d'une uniformité des systèmes juridiques nationaux, il est possible que les tribunaux nationaux puissent statuer sur des litiges mettant en jeu la responsabilité des fonctionnaires nordiques mais, qu'en serait-il d'un problème plus complexe, où serait mise en jeu non pas une décision individuelle mais un acte à caractère nordique ; le juge national renverrait à son Ministre des Affaires Etrangères le problème pour avoir l'interprétation correcte des droits et obligations découlant des actes des institutions nordiques. A ce niveau, il avait été suggéré de créer une Cour nordique mais cela n'est resté qu'une suggestion ; par contre, il existe dans les systèmes juridiques nationaux, une institution qui pourrait résoudre ou arbitrer de tels litiges, il s'agit de l'ombudsman. Ces ombudsmann sont des personnes choisies par les parlements nationaux pour protéger les particuliers contre toute action nuisible provenant des organes administratifs. Le Conseil Nordique aurait ainsi soit la possibilité de recommander la modification du traité d'Helsinki par une recommandation dans laquelle serait prévue la coordination des ombudsmann nordiques créés au niveau national par les parlements.

Un autre problème posé par les actes des institutions nordiques est celui de l'absence de motivation des actes du Conseil des Ministres. Aucune disposition ne régit cette forme substantielle qui est considérée comme une protection juridique contre les décisions des organes administratifs. Doit-on exiger une obligation de motivation pour les actes du Conseil des Ministres que l'on peut considérer, à raison, comme des accords intergouvernementaux (adoptés à l'unanimité) ? Dans la Communauté Européenne, cette obligation est prévue seulement pour des actes unilatéraux, non-contractuels ; ainsi, le Parlement Européen ne peut contrôler les motifs des actes qui ne sont pas unilatéraux, sauf lorsqu'il s'agit de traités d'association ou d'accords commerciaux (avis consultatif après signature selon le Conseil, et avant selon la thèse du Parlement Européen ; voir art. 238 et 113 CEE). De même échappent à son contrôle les motifs des actes des Représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil, car c'est une catégorie non prévue par les traités (13).

Si le Conseil Nordique veut comprendre les motifs des décisions du Conseil des Ministres, il doit attendre soit d'être consulté car la demande d'avis sera révélatrice des motifs du Conseil des Ministres ou soit la session plénière pour poser des questions.

Les Commissions chargées de l'examen des activités du Conseil des Ministres ne peuvent lui adresser aucune question ou avis, car cela n'est pas prévu. Une obligation de motivation des décisions du Conseil des Ministres accroîtrait le pouvoir de contrôle du Conseil Nordique. Cela suppose évidemment une modification du traité d'Helsinki, c'est-à-dire une négociation politique.

#### b) Par la politique

Selon M. K.O. Feldt, ancien ministre membre du Conseil des Ministres et membre actuel du Conseil Nordique, « le travail du Conseil Nordique a changé de caractère... Il devient plus politique et on y discerne l'effort de renforcer la coopération entre les partis à travers les frontières nationales. C'est un développement intéressant qui influence l'éventualité d'une interaction effective entre le Conseil des Ministres et le Conseil Nordique » (déclaration du 17.2.1974. XXXII<sup>e</sup> session).

Envisagé comme un organe parlementaire, le Conseil Nordique doit en exercer les fonctions, même s'il est actuellement démuné des instruments classiques et efficaces des parlements nationaux.

Sa légitimité démocratique est fondée sur une représentation des différents courants politiques. Si la force des partis se fait sentir au Conseil, c'est en raison de cette représentation qui donne pour chaque session, une photographie nouvelle des délégations nationales reflétant les variations des couleurs dominantes dans la réalité nationale. Il n'y a que très rarement des votes en blocs nationaux, mais il y a plus souvent le vote en blocs de partis, les partis de gauche étant les leaders dans cette catégorie. De ce fait, il est difficile d'y voir la constitution d'un groupe majoritaire ou d'un groupe minoritaire spécifique à l'assemblée nordique. Sur 78 membres, il y en aura la moitié qui feront des proposi-

(13) Voir note 12, ouvrage précité.



tions de recommandation et cette moitié ne peut prétendre rassembler un fait majoritaire car les recommandations n'ont pas un caractère polémique et leur adoption est facilitée par le travail en Commission où s'est déroulée le véritable débat au fond.

Or, dans un parlement qui fonctionne normalement, se constituent des coalitions pour obtenir la majorité ; l'opposition/en régime parlementaire a une fonction dynamisante. Le Conseil Nordique ne connaît pas cette situation et il semble qu'un facteur politique de sa réactivation comme organe doté de pouvoirs d'initiative et de contrôle serait sans doute que les membres du Conseil proposent de réelles alternatives à la politique de coopération.

Par ailleurs, le Conseil Nordique, quoiqu'assemblée mixte, devrait sans nul doute songer à examiner la faisabilité d'une élection directe de ses membres, comme cela est le cas depuis 1979 pour le Parlement Européen. En effet, il peut paraître curieux que dans des pays où les ressortissants d'autres Etats membres sont admis à participer aux élections locales de leur pays de résidence, l'on n'ait pas recherché une légitimité directe du Conseil Nordique. Mais comme dans toute œuvre d'intégration régionale, la volonté de progrès trouve sa source dans la convergence des sociétés et dans les impulsions de mouvements associatifs et fédéralisants. Comme pour la Communauté Européenne, les « temps de crise » peuvent être propices à une relance du concept de l'Union. Or, les pays nordiques situés dans la périphérie de l'Europe semblent avoir moins été touchés par la crise ; autant de raisons pour se satisfaire des équilibres actuels, et laisser « l'Europe des citoyens » se faire ailleurs.

## CONCLUSION

L'introduction d'un Conseil des Ministres dans la coopération nordique depuis 1971 bouleverse les conceptions même de cette coopération. En effet, le Conseil Nordique présente toujours un double caractère, d'assemblée parlementaire et d'assemblée intergouvernementale. Il serait possible de conclure que les auteurs du traité d'Helsinki de 1971 ont voulu créer une « petite séparation des pouvoirs ». Ils auraient très bien pu aller jusqu'à supprimer la présence gouvernementale au sein du Conseil Nordique. Ils ne l'ont pas fait et à notre avis, grâce aux leçons tirées des expériences connues au Parlement Européen de la C.E. et de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Cependant en créant un Conseil des Ministres dotés de pouvoirs de décision, ils ont introduit le modèle des organisations européennes à vocation fédérale, qui posent toujours le problème de la répartition des pouvoirs législatifs et exécutifs entre le niveau national et le niveau communautaire. Depuis 1971, le Conseil des Ministres et le Conseil Nordique sont dotés de pouvoirs concurrents bien que leurs actes soient de nature et d'effet juridique différents :

— l'absence d'effet obligatoire des recommandations du Conseil Nordique est compensée largement par la considérable influence politique de cet organe ;

— l'absence d'applicabilité directe des actes (décisions) obligatoires du Conseil des Ministres laisse aux gouvernements ou aux parlements une marge de manœuvre importante dans les moyens de réalisation de la coopération.

Mais depuis 1971, le Conseil des Ministres a effectué sa mission de manière telle que le Conseil Nordique se voit obligé de préserver le droit d'initiative que lui attribue le traité d'Helsinki. Par cette courte analyse, on a pu réaliser les différentes dimensions du problème et voir aussi combien les expériences connues par les assemblées parlementaires de la C.E. ou du Conseil de l'Europe peuvent indiquer des solutions utiles ou les directions à prendre ; bien sûr, toute comparaison entre la coopération nordique et les intégrations européennes comporte tout d'abord le constat des hypothèses de départ : les organisations européennes ont choisi des formes institutionnelles aptes à mettre en œuvre le principe de la supranationalité alors que les institutions de la coopération nordique ont évité ce choix. Leur coopération nordique n'en reste pas moins un des visages agréables de l'Europe.

## BIBLIOGRAPHIE

1. Il existe environ une vingtaine de traités nordiques en vigueur recensés dans « *Nordisk Statusamling* » publié annuellement par le Conseil Nordique depuis 1970. Voir aussi *Nordisk Utredningsserie* ou N.U., avec près de 600 brochures et périodiques couvrant tout le champ de la coopération nordique.
2. Voir l'étude très documentée de D. Rigault : *les efforts de régionalisme nordique et leur orientation face à l'Europe communautaire*. Thèse de doctorat, 16.4.1973, Poitiers.
3. L'ouvrage de base en danois : *Nordisk Rad : 1952-1978* de Franz Wendt, ancien secrétaire général du Conseil Nordique et historien. Ed. Conseil Nordique Stockholm 1978 (existe en anglais depuis 1981, voir note de bas de page 4).

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

## I. — Nominations

### Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

★ Lors de sa session des 16/17 juillet 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M. Ib Maltesen, Landsorganisationen i Danmark, comme membre titulaire, et M. Ole Heegaard, Landsorganisationen i Danmark, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement respectivement, de M.J. Elikofer, membre titulaire démissionnaire, et de M.B. Nielsen, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1985.

En outre, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Eugène Julien, Ministère des Affaires sociales et de la Sécurité nationale, Direction de la Sécurité Sociale, Sous Direction des Accidents du Travail, des Régimes spéciaux et de la Mutualité, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement de M. Babusiaux, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1985.

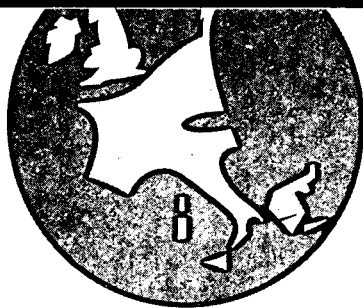
Enfin, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Timothy O'Brien, Assistant Principal, Department of Labour, comme membre titulaire, et M. Brendan Neville, Deputy Chief Inspector, Department of Labour, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement respectivement de M.J. Conroy, membre titulaire démissionnaire, et de M.N. Morrison, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1985.

★ Lors de sa session du 4 juin 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Jean-Pierre Peyrical, Directeur du Service « Hygiène, Sécurité et Conditions de Travail » à l'U.I.M.M., comme membre titulaire, et Madame Valérie Corman, Service « Hygiène, Sécurité et Conditions de Travail » à l'U.I.M.M., comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail*, en remplacement respectivement de M. Cave, membre titulaire démissionnaire, et de M. Frederie-Moreau, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1985.

★ Lors de sa session du 29 juin 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, M. Pierre Cajot, Inspecteur Général des Mines au Ministère des Affaires Economiques, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement de M. Henri Grégoire, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1985.

### Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session du 4 juin 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M.W.A. Attley, General Secretary Federated Workers Union of Ireland, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement de M. Fintan Kennedy, membre titulaire décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1984.



### Comité du Fonds social européen

★ Lors de sa session du 9 juillet 1984, le Conseil a nommé, proposition du gouvernement italien, M. Gianluca Bertinetto, Consigliere, Rappresentanza Permanente presso le Comunità europea, comme membre titulaire du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement de D<sup>r</sup> Mario Cappetta, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

En outre, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement hellénique, M.M. Bougas et Mme M. Patoula comme membres titulaires, et Mme B. Stavrianopoulou comme membre suppléant du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement respectivement Mme Dritsa et MM. Bougas et Charageorgopoulos, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

★ Lors de sa session du 7 juin 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement italien, Dirigente Generale D<sup>r</sup> Giuseppe Cacopardi, Ministero del Lavoro, Gabinetto, comme membre titulaire du *Comité du Fonds social européen*, en remplacement de Avv. Armando Gallo, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 23 mai 1985.

### Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session du 9 juillet 1984, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, M. Alfons de Vadder, Directeur Général de la Fédération Belge des Entreprises de Distribution (FEDIS), comme membre du Conseil d'Administration du *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle*, en remplacement de M. Buchet, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 19 avril 1985.

### Comité consultatif pour la formation des sages-femmes

Lors de sa session des 23/24 juillet 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, Mademoiselle Julienne Schollaert, Infirmière-Accoucheuse, Directrice de l'Institut supérieur de Nursing UCL-Woluwe, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation des sages-femmes*, en remplacement respectivement de Madame Marit Bones et de Madame Dorte Knudsen, pour la durée restant à courir du mandat de celles-ci, soit jusqu'au 7 mars 1986.

En outre, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, Madame Inger Margrethe Thomsen, Forstander, Danmarks Jordemoderskole, et Madame Marianne Lauridsen, Fuldmægtig, Indenrigsministeriet, comme membres suppléants du *Comité consultatif pour la formation des sages-femmes*, en remplacement respectivement de Madame Marit Bones et de Madame Dorte Knudsen, pour la durée restant à courir du mandat de celles-ci, soit jusqu'au 7 mars 1986.

### Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers

Lors de sa session des 23/24 juillet 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, Madame Kirsten Howitz, Fuldmægtig i Indenrigsministeriet, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers*, en remplacement de M. Bent Rasmussen, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 7 octobre 1985.

### Comité économique et social

Lors de sa session du 29 juin 1984, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Henry Hannon, Director of the Irish Brewers Association, comme membre du *Comité économique et social* en remplacement de M.P.J. Loughrey, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1986.

### Swaziland

Le 14 juin 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Sipho Peter Nkambule, désigné par le Gouvernement du Royaume de *Swaziland* comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

### Mauritanie

Le 6 juillet 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur TAKI OULD SIDI, désigné par le Gouvernement de la République islamique de *Mauritanie*, comme Représentant, respectivement Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Killy Ould Cheikh Sidia.

### Zambie

Le 6 juillet 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Bitwell Robinson Kuwani, désigné par le Gouvernement de la République de *Zambie*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Sundie John Kazunga.

### Barbade

Le 23 juillet 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ruall Cardina Harris, désigné par le Gouvernement de la *Barbade*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Oliver H. Jackman.

### Suriname

Le 23 juillet 1984, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Ronald Listeri Kensmil, désigné par le Gouvernement de la République du *Suriname*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Donald Aloysius McLEOD.

## II. — Activités communautaires

### CONSEIL EUROPÉEN DE FONTAINEBLEAU CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE

Le Conseil Européen réuni à Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984 a adopté les décisions réglant les questions laissées en suspens à sa réunion de Bruxelles les 19 et 20 mars 1984.

Le Conseil Européen a, par ailleurs, confirmé les accords auxquels il est parvenu à Bruxelles. Il a pris note des progrès réalisés en matière de politiques nouvelles et a traité de l'environnement et la santé. Il a adopté des orientations nouvelles concernant la relance de la Coopération européenne.

## 1. Déséquilibres budgétaires

1. La politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires.

Toutefois, il a été décidé que tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction.

La base de la correction est l'écart entre la quote-part des paiements IVA et la quote-part dans les dépenses réparties selon les critères actuels.

2. En ce qui concerne le Royaume-Uni, le dispositif suivant est adopté :

— pour l'année 1984. Une somme forfaitaire de 1 000 MECUS est fixée ;

— à partir de 1985, l'écart base de la correction tel que défini au § 1 est, pour la période visée au § 4, annuellement corrigé à hauteur de 66 %.

3. Les corrections prévues au § 2 viendront en déduction de la part IVA normale du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivant celle pour laquelle la correction est accordée. La charge qui en résultera pour les autres Etats membres sera répartie entre eux selon leur part IVA normale, ajustée, de telle façon que la part de la R.F.A. passe 2/3 de sa part IVA.

4. La formule de correction prévue au § 2 (2<sup>e</sup> tiret) fera partie de la décision d'augmentation du plafond IVA à 1,4 %, leurs durées étant liées.

Un an avant que le nouveau plafond ne soit atteint, la Commission présentera au Conseil un rapport faisant le point sur :

- les résultats de la discipline budgétaire ;
- les besoins financiers de la Communauté ;
- la répartition des charges budgétaires entre Etats membres, eu égard à leur prospérité relative, et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires.

Le Conseil réexaminera la question sans son ensemble et prendra ex novo les décisions appropriées.

## 2. Ressources propres et élargissement

Le taux maximum de mobilisation de la TVA est fixé à 1,4 % à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1986 : ce taux maximum vaut pour chaque Etat membre et entrera en vigueur dès que les procédures de ratification seront achevées et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Le taux maximum peut être porté à 1,6 % à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné les procédures nationales.

Le Conseil Européen réaffirme que les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal devraient être achevées au plus tard le 30 septembre 1984. La Communauté devra d'ici là tout mettre en œuvre pour assurer les conditions du succès de cet élargissement, d'une part dans la négociation avec l'Espagne sur le chapitre de la pêche pour assurer la conservation des stocks de poissons et, d'autre part, par une réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole propre à assurer une maîtrise des quantités de vin produites dans la Communauté, et par un équilibre équitable entre les accords agricoles et industriels.

## 3. Financement du budget 84

Le Conseil Européen est convenu que, dans l'attente de la ratification par les Parlements nationaux de l'augmentation des ressources propres, des mesures seront prises par le prochain Conseil (Budget) pour couvrir les besoins du budget 1984 afin d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté.

## 4. Démantèlement des Montants Compensatoires positifs en République Fédérale d'Allemagne

Le Conseil Européen demande à la Commission de proposer et au Conseil des Ministres de décider des mesures qui permettront de porter de 3 à 5 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1984 et jusqu'au 31 décembre 1988, l'allègement de la TVA de l'agriculture allemande sur le budget national allemand en compensation du démantèlement des montants compensatoires monétaires, laquelle compensation ne devrait pas dépasser ce démantèlement.

## 5. Politique sociale

Le Conseil Européen demande à la Commission de réaliser le programme de travail indiqué par le plan d'action sociale communautaire à moyen terme et de développer les travaux résultant des conclusions du Conseil sur le changement technologique et les mutations sociales, ainsi que les travaux sur l'organisation de la production.

## 6. L'Europe des citoyens

Le Conseil Européen estime qu'il est indispensable que la Communauté réponde à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde.

Un comité ad hoc sera créé afin de préparer et coordonner ces actions. Il sera composé des représentants des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres.

Le Conseil Européen approuve l'accord de principe intervenu quant à la création du passeport européen et demande au Conseil de prendre les décisions utiles pour que ce passeport soit effectivement à la disposition des ressortissants des Etats membres au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

Il demande au Conseil et aux pays membres de mettre très rapidement à l'étude les mesures qui pourraient permettre de parvenir dans un délai rapproché et en tout cas avant la fin du 1<sup>er</sup> semestre 1985 :

- à un document unique pour la circulation des marchandises ;
- à la suppression de toutes les formalités de police et de douane aux frontières intercommunautaires pour la circulation des personnes ;
- à un système général d'équivalence des diplômes universitaires, de manière à rendre effectif le droit de libre établissement au sein de la Communauté.

Le Comité examinera entre autres, les suggestions suivantes :

- instruments symboliques de l'existence de la Communauté, en particulier un drapeau et un hymne ;
- constitution d'équipes sportives européennes ;
- banalisation des postes frontières ;
- frappe d'une monnaie européenne, l'écu.

Il souhaite également que les Etats membres prennent les initiatives qui encourageront la jeunesse à participer aux actions que la Communauté mène à l'extérieur de ses frontières, et en particulier qu'ils soutiennent la création de Comités nationaux des volontaires européens pour le développement, rassemblant les jeunes européens désireux de travailler à des projets de développement dans le Tiers Monde.

Le Comité ad hoc examinera en outre les suggestions suivantes :

- lutte contre la drogue ;
- jumelage de classes d'enfants.

La Commission apportera sa contribution aux travaux du Comité dans le respect de ses compétences.





## 7. Comité ad hoc pour les questions institutionnelles

Le Conseil Européen a décidé la création d'un Comité ad hoc composé de représentants personnels des Chefs d'Etat et de Gouvernement, à l'instar du « Comité Spaak ».

Ce Comité est chargé de faire des suggestions pour l'amélioration du fonctionnement de la Coopération européenne, dans le domaine communautaire comme dans celui de la Coopération politique, ou autre.

Le Président du Conseil Européen prendra les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de cette décision.

## CONCLUSIONS DU CONSEIL ET DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL LE 4 JUIN 1984

### I. Sur le « changement technologique et mutations sociales »

1. *Le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil* ont pris note de la communication de la Commission au Conseil relative au « changement technologique et mutations sociales » et en ont examiné la partie du chapitre IV concernant un premier domaine d'actions dans le champ de l'éducation et de la formation.

2. *Le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil* accueillent favorablement la démarche proposée par la Commission. Ils tiennent à souligner le rôle prioritaire que l'éducation et la formation peuvent et doivent jouer dans la mise en œuvre d'une stratégie orientée vers le renforcement des capacités d'innovation et de la compétitivité des entreprises, tout en assurant une maîtrise sociale et culturelle de ces technologies. Ils soulignent qu'une première étape a été franchie dans ce sens par les deux résolutions du Conseil adoptées en 1983 relatives à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation et au regard de la formation professionnelle.

Ils tiennent à marquer l'importance de la formation permanente face au changement technologique ainsi que la nécessité de définir de nouveaux rapports entre la formation générale et la formation technique et professionnelle, face aux besoins de l'économie et de la société en main d'œuvre hautement qualifiée familiarisée avec les technologies nouvelles, il importe de développer des approches novatrices dans le domaine de la formation initiale et continue. La possibilité de pouvoir faire appel à cette main d'œuvre hautement qualifiée est en effet une condition nécessaire à la réussite des efforts indispensables engagés dans le domaine de la recherche-développement et de la politique industrielle.

3. Dans ce contexte, ils réaffirment leur engagement de mettre pleinement en œuvre la résolution relative à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation (NII), mentionné au *paragraphe 13 de la communication*. Ils estiment que l'action à engager au niveau communautaire, tout particulièrement dans le cadre des prochains séminaires (Newcastle/Royaume-Uni, Italie, Allemagne, etc.) et des visites d'études, devrait prendre en compte les propositions avancées au terme du colloque organisé à Marseille en décembre 1983 par les autorités françaises en collaboration avec la Commission, notamment dans les trois domaines prioritaires suivants : la formation des formateurs, l'évolution de l'ensemble matériel-logiciel, les activités et recherches pédagogiques :

(i) La réflexion menée sur la formation des enseignants a mis en lumière l'intérêt de centrer l'action communautaire sur des opérations concrètes telles que :

- les visites d'études facilitant la connaissance et la comparaison des modalités de cette formation dans les différents pays ;

- les stages et écoles d'été centrés sur des thèmes spécifiques ;

- la comparaison analytique des dispositifs et contenus de formation des enseignants mis en œuvre dans les Etats membres.

(ii) L'ensemble matériel-logiciel doit faire l'objet d'une attention particulière : l'importance des enjeux culturels et économiques démontre l'intérêt d'une coopération communautaire en liaison étroite avec le programme ESPRIT. La coopération portera en particulier sur :

- l'amélioration de la transférabilité des logiciels et des didacticiels ;

- l'échange régulier d'informations, en particulier par la consultation de bibliothèques interconnectées de didacticiels ;

- des études sur l'interactivité des systèmes audio-visuels et la création d'images par ordinateurs.

Ces actions supposent une coopération appropriée entre les autorités éducatives et les partenaires industriels au niveau communautaire.

(iii) Les activités et recherches pédagogiques devraient concerner notamment les points suivants :

- prise en compte des conséquences des nouvelles technologies de l'information sur toutes les formations et en particulier sur la formation des formateurs ;

- conséquences sur le contenu des enseignements (tout particulièrement dans les disciplines scientifiques) ;

- amélioration des profils de formation et des éléments permettant la reconnaissance des qualifications.

Une attention particulière devra être portée à l'aide aux handicapés et à l'enseignement à distance, pour lesquels les NTI fournissent de nouveaux outils de base.

4. *Le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil* ont examiné les propositions de la Commission présentées au Conseil dans sa communication, relatives au renforcement de la coopération entre les universités et l'industrie (par. 15). Ils estiment que cette coopération doit conduire à une meilleure adaptation des formations générales et professionnelles aux besoins évolutifs de l'industrie, tout particulièrement au bénéfice des petites et moyennes entreprises hautement innovatrices dans les différents domaines de développement technologique. Ils rappellent que cette coopération est un des éléments d'une action plus générale relative aux formations avancées, initiales et continues, assurant une main d'œuvre hautement qualifiée. Ils soulignent le fait que ces actions de soutien réciproque existent déjà dans de nombreux Etats membres sous des formes diverses (« points de rencontre », « conventions », « compagnies universitaires », « parcs scientifiques universitaires », « entreprises juniors », etc.) et qu'il est important d'évaluer ces expériences et les développer en leur donnant une dimension communautaire. Ils rappellent que cette collaboration entre l'université et l'industrie est complémentaire de celle existant déjà dans le domaine de la technique-développement et de l'innovation - ESPRIT et stimulation du Potentiel scientifique et Technique notamment. Ils demandent enfin à la Commission d'explicitier de façon plus détaillée les actions mentionnées ci-dessus.

5. *Le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil* conviennent de promouvoir des initiatives relatives à l'information et à la sensibilisation du grand public aux technologies nouvelles (par. 16 de la communication), tout particulièrement dans le cadre de l'éducation des adultes.

Ces initiatives, complémentaires des actions de formation menées en direction des publics scolaires et de la main d'œuvre hautement qualifiée, constituent un facteur décisif pour l'accès à ces technologies de l'ensemble des acteurs, économiques et sociaux.

Dans cette perspective, la Commission propose que soit organisé au niveau communautaire et dans le contexte de l'année internationale de la jeunesse, un concours du meilleur



logiciel. Ils estiment qu'elle telle initiative pourrait être de nature à sensibiliser les jeunes aux technologies nouvelles et, ce faisant, à contribuer au développement d'une stratégie communautaire dans ce domaine. Ils demandent à la Commission d'explicitier de façon plus détaillée l'initiative ci-dessus.

6. Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil ont établi cette partie des conclusions en vue de contribuer aux délibérations que le Conseil (Emploi et Affaires sociales) devrait avoir en matière de changement technologique et mutations sociales lors de sa session du 7 juin 1984.

## II. Sur l'enseignement des langues étrangères

1. La connaissance des langues étrangères est un élément clé de la construction européenne. Dans cette construction, les Etats membres de la Communauté européenne ont choisi de respecter le pluralisme linguistique, en vue de maintenir la richesse culturelle de l'Europe. La connaissance des langues de la Communauté européenne est un des facteurs favorisant la libre circulation des personnes prescrite par le titre III du traité de Rome, et facilite la coopération culturelle, économique, technique et scientifique entre les Etats membres. La connaissance des langues étrangères joue également un rôle important dans les rapports culturels et économiques des Etats membres avec les pays tiers, notamment avec les pays voisins et associés.

2. Ainsi, la résolution du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil du 9 février 1976 comportant un programme d'action en matière d'éducation consacre une section à l'enseignement des langues étrangères. Par ailleurs, les représentants des Etats membres ont signé le 29 mars 1982 l'Accord instituant une Fondation européenne, tandis que le volet culturel de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée par le Conseil européen le 19 juin 1983 à Stuttgart réaffirme l'importance du développement de l'enseignement des langues pour favoriser une telle coopération européenne. Les résolutions du Parlement européen sur un programme communautaire dans le secteur de l'éducation, sur l'enseignement des langues étrangères dans la Communauté et sur la diffusion des langues de la Communauté démontrent l'importance qu'il attache à ce sujet.

3. Tenant compte de ces déclarations, de la communication de la Commission des Communautés européennes du 20 juin 1978 et du rapport général du Comité de l'Education approuvé quant au fond par la session du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil du 27 juin 1980, et après avoir pris acte des considérations avancées par le Comité de l'Education, le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil estiment qu'il est nécessaire de donner, dans le cadre et selon les méthodes de leurs systèmes éducatifs respectifs, une nouvelle impulsion à l'enseignement des langues étrangères aux élèves, étudiants et adultes.

4. Tout en reconnaissant qu'il y a de grandes variations dans les situations linguistiques des Etats membres, ils considèrent que la capacité des élèves à communiquer dans des langues étrangères oralement et par écrit devrait être améliorée. Il y a lieu aussi d'assurer une continuité dans la formation linguistique des jeunes. L'apprentissage d'une langue vivante en plus de la langue maternelle devrait être approfondi, et celui d'autres langues devrait être encouragé. Une des langues enseignées au moins doit être une langue officielle de la Communauté européenne.

5. Les Etats membres conviennent de promouvoir toutes mesures appropriées pour que le plus grand nombre possible d'élèves acquière, avant la fin de l'obligation scolaire, une connaissance pratique de deux langues en plus de leur langue maternelle, ainsi que toutes mesures susceptibles de permettre le maintien de la connaissance des langues étrangères dans le cadre de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de l'éducation des adultes.

6. Les Etats membres prendront des dispositions permettant de renforcer leur coopération dans le domaine de la formation des professeurs de langues.

En effet, l'apprentissage d'une langue étrangère à des fins de communication aisée requiert de la part des enseignants une connaissance pratique de la langue cible et de la culture qu'elle exprime, connaissance qui gagne à être acquise dans un des pays où cette langue est parlée. Dans ce contexte, les Etats s'efforceront de favoriser :

(a) l'envoi dans d'autres Etats membres et l'accueil dans un système éducatif d'assistants de langues, jeunes étudiants de langues ayant terminé ou sur le point de terminer des études supérieures ;

(b) en plus, et le cas échéant, une coopération directe entre établissements de l'enseignement supérieur assurant la formation initiale des professeurs de langues, afin de donner aux étudiants la possibilité de poursuivre, dans le cadre de leur formation, pendant un semestre au moins, leurs études dans un pays où l'on utilise la langue qu'ils se proposent d'enseigner ;

(c) la formation continue des professeurs de langues, le but étant de permettre aux professeurs de langues en poste de rafraîchir périodiquement leurs connaissances de la langue ainsi que de la vie culturelle, sociale et économique du ou des pays dont ils enseignent la langue et de s'informer sur les réformes et les évolutions pédagogiques en cours dans ces mêmes pays.

7. Afin de favoriser la coopération entre toutes les instances œuvrant à la promotion de l'enseignement des langues étrangères et tenant compte des travaux du Conseil de l'Europe, les Etats membres désigneront un ou des centres d'information chargé(s) de mettre à la disposition des enseignants, inspecteurs, administrateurs et formateurs d'enseignants toutes informations sur les méthodes et matériels utilisés et les expériences en cours dans d'autres Etats membres.

8. Afin de donner à la collaboration entre Etats membres et aux efforts de chacun une impulsion concrète, chaque Etat membre convient d'inviter les instances compétentes à prendre des dispositions permettant :

(a) la prise en compte des périodes d'études accomplies à l'étranger par les futurs professeurs de langues ;

(b) l'utilisation, par les futurs professeurs de langues, des bourses d'études nationales pour des périodes d'études à l'étranger ;

(c) les séjours à l'étranger des professeurs de langues pour des stages de recyclage ;

(d) les séjours linguistiques et culturels d'élèves et de jeunes dans d'autres Etats membres.

9. Dans les limites de ses disponibilités financières, la Commission favorisera la concertation sur les moyens d'atteindre les divers objectifs et plus particulièrement les échanges de vues et expériences dans les secteurs faisant l'objet d'actions de coopération entre plusieurs Etats membres. Il convient à cet effet d'écarter au maximum les éventuels obstacles tels que juridiques ou administratifs etc. à l'intensification de cette collaboration.

A cet effet, elle organisera :

— des rencontres périodiques de responsables, de formateurs et d'experts sur les méthodes et pratiques de l'enseignement des langues étrangères ;

— des visites d'études pour les personnels d'inspection et de gestion responsables de l'enseignement des langues étrangères.

Elle entreprendra, en tenant compte des travaux du Conseil de l'Europe, des études sur des aspects particuliers, tel l'enseignement précoce des langues étrangères, l'enseignement à des fins professionnelles, l'utilisation des techniques modernes dans l'enseignement des langues étrangères et leur enseignement à distance.



10. La Commission mettra en œuvre, dans le cadre des programmes communs d'études, des collaborations directes entre institutions d'enseignement supérieur assurant la formation initiale de professeurs de langues étrangères, afin notamment d'organiser des séjours de formation à l'étranger de leurs étudiants.

11. Avec l'unité centrale d'EURYDICE, elle assurera la concertation et la collaboration entre les centres d'information sur l'enseignement des langues étrangères désignés par les Etats membres et favorisera les contacts entre le réseau EURYDICE et les centres.

12. Les frais de voyage et de séjour pour les stages de formation initiale et continue des professeurs de langues étrangères dans d'autres Etats membres sont normalement à charge des pays d'origine des personnes concernées, sauf dans le cas des assistants mentionnés au paragraphe 6(a). La Commission soutiendra, compte tenu de ses possibilités budgétaires, un certain nombre de ces stages. Ses interventions prendront en compte notamment les langues communautaires les moins répandues et tiendront également compte des distances géographiques et du coût de la vie.

13. La Commission accordera une attention particulière à l'apprentissage des langues étrangères dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil du 11 juillet 1983 concernant les politiques de formation professionnelle dans les Communautés européennes pour les années 1980 et du 2 juin 1983, concernant les mesures relatives à la formation professionnelle aux nouvelles technologies de l'information.

14. Il est demandé au Comité de l'Education de présenter un rapport tous les trois ans et de faire le point pour la première fois en décembre 1985 sur le déroulement des actions entreprises en faveur de l'enseignement des langues étrangères, au niveau des Etats membres et de la Communauté.

### III. Sur les expériences pilotes relatives à l'éducation des enfants de travailleurs migrants

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil,

soucieux de réaliser effectivement, dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, l'accès des enfants de travailleurs migrants communautaires (au sens de la réglementation communautaire en vigueur) aux cours d'enseignement général, de formation professionnelle et d'apprentissage, dans les mêmes conditions que celles imparties aux nationaux, objectifs qui figurent dans les traités de Rome ;

confirmant que, conformément à la résolution du 9 février 1976, de meilleures possibilités de formation culturelle et professionnelle doivent être offertes aux ressortissants des autres Etats membres des Communautés et des pays non membres, ainsi qu'à leurs enfants,

considérant :

— que la part des enfants de travailleurs migrants dans la population scolaire de certains Etats membres a tendance à s'accroître ;

— que l'échec scolaire des enfants de travailleurs migrants reste généralement encore élevé, tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine en cas de retour, ce qui est source ultérieure de chômage, d'inadaptation et marginalisation sociale ;

— que l'insertion scolaire et sociale de ces enfants n'est pas encore réussie partout de façon satisfaisante, malgré les efforts entrepris et les progrès incontestablement accomplis, et que notamment le taux d'enfants étrangers engagés dans des études secondaires au-delà de la période de scolarité obligatoire, est souvent inférieur à celui des enfants autochtones, aussi bien dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine en cas de retour,

conviennent de poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que l'école soit pour tous les enfants, autochtones et migrants, un lieu où est facilitée l'insertion et donc la réussite sociale.

Ils tirent de l'évaluation comparative des expériences pilotes qui se sont déroulées à partir de 1976 dans le domaine de l'éducation des enfants de travailleurs migrants des conclusions qui s'adressent aux Etats membres (initiateurs et maîtres d'œuvre des expériences pilotes) et à la Commission (gestionnaire des échanges accompagnant le programme commun d'expérimentation et de l'évaluation comparative). Ces conclusions constituent des orientations que les Etats membres et la Commission peuvent mettre en œuvre en tenant compte des spécificités, des systèmes éducatifs nationaux et des conditions particulières d'établissement des travailleurs migrants et de leurs familles dans chaque Etat membre.

Les conclusions retenues sont les suivantes :

#### 1. Concernant l'accueil

1.1. Dans le domaine de l'éducation préscolaire, la fréquentation régulière des écoles maternelles par les enfants de travailleurs migrants est hautement bénéfique.

1.2. La pédagogie est essentielle pour l'insertion et la réussite de ces enfants. Elle doit répondre le plus possible aux besoins des élèves et s'adapter d'une part aux caractéristiques du milieu scolaire et social, et d'autre part aux conditions de dispersion ou de regroupement qui sont celles de cette population. La pédagogie d'accueil fait partie du droit à l'éducation scolaire et à la formation professionnelle, qu'il s'agisse du premier accueil d'enfants primo-arrivants ou d'activités de soutien ou d'adaptations pédagogiques éventuellement nécessaires aux enfants de la deuxième génération.

1.3. Une attention particulière devra être apportée aux problèmes de rencontre des cultures, et des rapports entre elles, ainsi qu'aux problèmes pédagogiques posés par les apprentissages conjoints ou successifs des langues d'accueil et d'origine.

#### 2. Concernant les langues et cultures d'origine

2.1. La présence des langues et cultures d'origine à l'école maternelle peut permettre à l'enfant d'acquérir des bases solides pour son développement ultérieur, contribuer à un éveil de sa personnalité et mener à une reconnaissance de la différence.

2.2. L'enseignement des langues et cultures d'origine aux élèves de l'enseignement élémentaire contribue de façon significative à l'élaboration d'une personnalité équilibrée chez l'enfant, enrichit la conceptualisation de connaissances et favorise le développement des aptitudes. Il convient d'en coordonner les méthodes, les contenus et la portée avec ceux des autres activités d'enseignement, sous peine de perdre une grande partie de son efficacité pédagogique.

2.3. Le développement des cultures de la migration dans le milieu d'accueil (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> générations) constitue un phénomène qui ne peut laisser indifférents les systèmes éducatifs ; il convient que les Etats membres recherchent l'établissement ou l'accroissement de liens réciproques entre les systèmes éducatifs et les communautés de migrants.

2.4. Au niveau de l'enseignement secondaire, il est très souhaitable, lorsque l'effectif des élèves et d'autres facteurs le justifient, que les langues nationales des principaux pays d'origine accèdent à un statut comparable à celui des autres langues étrangères enseignées, tant à cause de leur valeur culturelle intrinsèque que des possibilités d'ouverture qu'elles représentent dans les relations culturelles et économiques avec les pays d'origine.

#### 3. Concernant la pédagogie interculturelle

3.1. La perspective interculturelle telle qu'elle est présentée dans le rapport de la Commission constitue un facteur d'enrichissement mutuel et d'épanouissement individuel et social, tant au profit des enfants étrangers que des enfants autochtones.

3.2. La dimension interculturelle devrait inspirer l'ensemble des enseignements. Cette éducation, générant le respect de l'autre et l'acceptation de ses habitudes de vie, devrait progressivement se concrétiser dans les différents Etats membres, la Communauté étant elle-même un lieu de rencontre de cultures.

#### 4. Concernant les matériels didactiques

4.1. Un accent particulier devrait être mis, à tous les niveaux de l'enseignement, sur la conception et le développement de méthodes et moyens d'enseignement répondant aux finalités tant des pédagogies d'accueil (notamment activités de soutien et enseignement de la langue du milieu d'accueil en tant que langue partiellement ou totalement étrangère), que de l'enseignement de la langue et de la culture d'origine en milieu étranger, et que de l'éducation interculturelle.

4.2. Pour permettre une plus large ouverture de la part des jeunes (élèves autochtones aussi bien qu'enfants des travailleurs migrants) aux valeurs et référents culturels représentés dans la Communauté, il est souhaitable que soit entrepris un travail de réflexion sur les contenus culturels de l'ensemble des activités et matériel d'enseignement.

#### 5. Concernant la formation des enseignants

5.1. Tous les futurs enseignants et les enseignants en poste, chaque fois que cela est nécessaire, devraient avoir la possibilité :

- de recevoir une information sur les rapports entre l'immigration, les structures de la société et de l'école, et les méthodes scolaires ;
- de se familiariser avec les besoins en éducation des enfants des travailleurs migrants et les méthodes utilisées pour y répondre.

5.2. L'expérimentation ayant eu lieu exclusivement dans des pays d'accueil, il apparaît nécessaire de l'étendre aux pays d'origine ; elle pourrait concerner plus particulièrement la formation des enseignants destinés à enseigner la langue et la culture d'origine dans les pays d'accueil, ainsi que la réintégration dans le système scolaire national d'enfants de travailleurs migrants rentrés au pays. L'attention devrait également se porter sur la reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles de l'enseignement secondaire acquis dans le pays d'accueil ainsi que des connaissances de la langue de ce pays.

#### 6. Concernant le lancement de nouvelles expériences pilotes

6.1. Là où cela apparaîtrait souhaitable et possible, il conviendrait que des mesures appropriées soient envisagées pour les enfants amenés à retourner dans leur pays d'origine. Dans ce cas, cette problématique sera affrontée dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine à travers le lancement d'expériences pilotes, avec le concours de la Commission.

6.2. Dans les Etats membres qui connaissent un retour important d'émigrés, des expériences pilotes devraient contribuer à mettre au point des mesures de réinsertion dans le système éducatif national.

#### 7. Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil invitent :

- les Etats membres à orienter leur action en s'inspirant des conclusions tirées à l'évaluation comparative des expériences pilotes et à contribuer ainsi au développement ultérieur et au renforcement d'une politique éducative en faveur des enfants de travailleurs migrants ;
- la Commission à poursuivre et élargir dans les limites de ses disponibilités financières le programme d'expériences pilotes en tenant compte des orientations définies ci-dessus, et en s'appuyant sur les moyens communautaires existants, y compris notamment le Fonds social européen.

#### IV. Sur l'intégration scolaire des handicapés

La résolution du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil du 9 février 1976 comporte un chapitre (points 20 à 22) sur la réalisation d'une égalité des chances en vue du plein accès à toutes les formes d'enseignement.

La résolution du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil du 13 décembre 1976 prévoit pour sa part au paragraphe III 1 (c) la mise en œuvre de projets pilotes et d'études visant à étayer l'évaluation et le développement des politiques nationales en ce qui concerne, entre autres, des actions adéquates pour des groupes déterminés posant des problèmes particuliers, tels que les jeunes handicapés physiques et mentaux. Un deuxième programme de projets pilotes a été lancé en vertu de la résolution du 12 juillet 1982. Enfin, par la résolution du 21 décembre 1981 concernant l'intégration sociale des handicapés, le Conseil et les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil proposent explicitement l'intégration scolaire des enfants handicapés.

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil considèrent en effet que les besoins des élèves handicapés, qui représentent une fraction assez importante de la population scolaire, doivent faire l'objet d'une attention particulière. A cet égard, tout en reconnaissant le rôle important que l'enseignement spécialisé a joué dans le passé et continue à jouer dans certains pays, marquent-ils leur accord sur les conclusions suivantes en vue :

- de continuer à promouvoir et à assurer la plus large intégration scolaire possible des enfants handicapés ;
- d'améliorer l'information et l'échange réciproques sur les actions entreprises par les Etats membres dans ce domaine ;
- de favoriser l'intégration scolaire des handicapés dans le cadre des différentes actions entreprises dans le domaine de l'éducation par la Communauté européenne.

A. Dans le cadre de leurs systèmes éducatifs respectifs, les Etats membres conviennent de promouvoir les mesures suivantes :

1. assurer l'accessibilité des locaux scolaires communs ainsi que le transport aux handicapés à mobilité réduite ;
2. équiper en matériel et en personnel les établissements scolaires accueillant des handicapés de manière à faciliter leur intégration ;
3. faire en sorte que la formation initiale et continue des enseignants ordinaires et spécialisés leur assure une préparation adéquate pour maîtriser les difficultés de l'intégration scolaire des enfants handicapés ;
4. développer et appliquer des programmes et méthodes appropriées d'enseignement permettent une meilleure intégration scolaire et extra-scolaire des enfants et des jeunes handicapés ;
5. sensibiliser et associer à ces questions l'entourage familial, scolaire et social des élèves handicapés.

B. Afin de soutenir les actions des Etats membres, la Commission dans les limites de ses disponibilités financières, est chargée de :

1. prendre en compte l'intégration scolaire des enfants handicapés dans les actions communautaires suivantes :
  - a) les expériences pilotes du programme lancé pour promouvoir l'insertion sociale des personnes handicapées ;
  - b) les projets pilotes s'inscrivant dans le deuxième programme du passage de l'école à la vie active ;
  - c) le programme de brèves visites d'études en faveur des administrateurs, y compris inspecteurs, chefs d'établissement scolaire et enseignants de l'enseignement spécial dans la mesure où ils jouent un rôle dans la multiplication des expériences.



2. prendre en compte les problèmes spécifiques des handicapés dans les actions mises en œuvre dans le cadre de la résolution du 19 septembre 1983 sur les mesures relatives à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation, notamment en ce qui concerne :

- l'enseignement spécial assisté par ordinateur,
- l'utilisation de l'informatique et de la télématique dans la reproduction, la transmission et la diffusion des documents en braille,
- l'évolution des systèmes de compensation des handicapés et le développement des aides à la communication au profit des sourds.

3. prévoir des réunions d'un groupe de travail composé d'experts et de responsables nationaux de la politique d'intégration des handicapés, qui assure une réflexion suivie et des échanges réguliers sur les problèmes principaux liés à l'intégration des handicapés dans les systèmes scolaires.

Les thèmes des réflexions devraient porter notamment sur :

- a) l'avancement des politiques nationales et les mesures prises dans le domaine scolaire et de la formation professionnelle en vue de faciliter l'insertion sociale des handicapés ;
- b) les rapports existant entre l'évolution des systèmes éducatifs et celle des besoins des handicapés ;
- c) les méthodes pédagogiques et les matériels didactiques ;
- d) la formation initiale et la formation continue des enseignants ;
- e) les systèmes de conseil et d'orientation ;
- f) le problème de la participation aux décisions des élèves handicapés et de leurs parents ;
- g) la coopération avec les autorités sanitaires et sociales.

Il devrait y avoir une coopération étroite entre le groupe de travail des experts nationaux et le groupe de liaison sur le programme communautaire pour les personnes handicapées.

4. prévoir des colloques d'information d'administrateurs, chercheurs, praticiens et enseignants sur les problèmes soulevés par la mise en œuvre d'expérience d'intégration scolaire et par l'évolution des structures de l'enseignement spécialisé.

Il est demandé au Comité de l'Education de faire rapport au Conseil et aux Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil, pour la fin 1985, sur les progrès de la mise en œuvre de la politique d'intégration scolaire des handicapés.

## V. Sur la lutte contre l'analphabétisme

L'analphabétisme est devenu un problème plus ou moins important dans tous les Etats membres, l'analphabétisme initial ou primaire reste une source de préoccupation mais il s'est développé, également, un analphabétisme de retour ou fonctionnel, causé entre autres par le déclin de la pratique traditionnelle de la lecture et qu'accentue l'importance que revêtent dans la vie moderne les nouvelles formes de l'écrit. Il concerne certains groupes de la population confrontés à des situations particulières qui rendent problématique leur insertion dans la vie active et dans la société en général. Ce fait social résulte de la conjonction de phénomènes économiques, éducatifs et sociaux, et concerne donc toutes les instances responsables des Etats membres de la Communauté. Toutefois, les responsables de l'éducation sont plus spécifiquement concernés par la prévention de l'analphabétisme ainsi que par la lutte à mener contre lui à travers l'éducation et la formation continue.

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil,

Compte tenu de leur résolution du 9 février 1976 comportant un programme d'action en matière d'éducation, et plus particulièrement la partie concernant la réalisation d'une égalité des chances en vue du plein accès à toutes les formes d'enseignement ;

compte tenu de l'importance que le Parlement européen, le Comité économique et social et les partenaires sociaux attachent justement au phénomène de l'analphabétisme ;

en vue de donner aux personnages touchés par ce phénomène une meilleure pratique de techniques en rapport avec la vie personnelle et sociale, et afin d'améliorer leur préparation à l'activité professionnelle ;

estiment que l'analphabétisme doit faire l'objet d'une attention particulière de la part des Etats membres et de la Communauté, afin que toute la population puisse mieux maîtriser les outils essentiels de la lecture et de l'écriture. Ils rappellent que l'écrit, sous toutes ses formes, y compris les plus récentes, reste et restera un moyen privilégié de maîtrise de la communication, d'accès à l'information, de formation et de participation à la vie active.

Ils marquent donc leur accord avec les conclusions suivantes.

A. Des mesures appropriées à l'intérieur des systèmes éducatifs respectifs, devraient permettre aux instances compétentes d'accorder mieux encore l'importance qu'il convient aux problèmes de l'analphabétisme dans l'ensemble des programmes d'enseignement et de formation ;

1. en adaptant l'enseignement de façon telle que les difficultés individuelles des élèves les plus défavorisés puissent être prises en compte et maîtrisées ;

2. en reconsidérant et en développant suivant les nécessités, les objectifs des capacités langagières (aptitude à la lecture, à l'écriture et à la communication) dans les écoles primaires ;

3. en s'efforçant de développer des pratiques éducatives et de lecture destinées à éviter la perte des compétences acquises, par exemple en mettant à la disposition des jeunes divers moyens, tels que des bibliothèques fixes ou itinérantes ;

4. en reconsidérant la formation initiale et continue pour enseignants en vue de les préparer à enseigner à une large gamme d'élèves dont les capacités, ainsi que les origines sociale, ethnique et culturelle sont très différentes ;

5. en promouvant des campagnes contre l'analphabétisme en direction des adultes (là où il y a une responsabilité dans ce domaine du ministère national de l'éducation) et, de toute façon, en suivant de près ces actions, dans le but de faire une meilleure analyse de l'origine de l'analphabétisme et ainsi d'être mieux placé pour prendre des mesures préventives ;

6. en développant les actions d'enseignement à distance, en particulier en recherchant la collaboration des réseaux de télévision là où cela est possible.

B.1. En vue de soutenir les actions entreprises par les Etats membres, la Commission dans les limites de ses disponibilités financières est chargée de :

(a) organiser des échanges d'informations entre experts nationaux sur :

- les causes et la portée du phénomène ;
- les résultats des expériences entreprises au niveau national dans le système scolaire ;
- les mesures nécessaires pour améliorer dans les écoles primaires le développement de toutes les capacités langagières ;
- autres pratiques pour lutter contre l'analphabétisme.

(b) tenir compte, dans la mise en œuvre de la résolution du 9 février 1976 comportant un programme d'action en matière d'éducation, du phénomène de l'analphabétisme, dans les actions communautaires existantes et à venir dans le domaine de l'éducation et particulièrement :

— l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation ;

— le programme de projets pilotes pour le passage des jeunes à l'âge adulte et à la vie active.

2. Le Conseil et les ministres de l'Education réunis au sein du Conseil demandent que les instances concernées par la mise en œuvre des actions communautaires portant sur la formation professionnelle et l'emploi et s'appuyant sur l'utilisation du fonds social européen prennent en compte les exigences particulières des personnes touchées par l'analphabétisme.

3. Ils demandent au Comité de l'Education de faire le point, pour la fin 1985, sur les progrès de la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'analphabétisme dans la Communauté européenne.

#### **NORMES DE COMMERCIALISATION APPLICABLES AUX ŒUFS**

Lors de sa session des 28/19 juin 1984, le Conseil a marqué son accord sur le règlement modifiant certaines normes de commercialisation des œufs qui visent à actualiser certaines dispositions de ce règlement compte tenu des développements ayant eu lieu dans la pratique du commerce, notamment en ce qui concerne les mentions pouvant être apposées sur les emballages des œufs. Seront admises dorénavant notamment les mentions ayant trait au prix des œufs, aux indications objectives concernant la promotion de vente, et aux origines des œufs ainsi qu'au mode d'élevage des poules pondeuses en question. Toutefois, en ce qui concerne les mentions relatives à ces deux derniers points, des critères préalables devront être fixés selon la procédure Commission/Comité de gestion en vue d'éviter des distorsions de concurrence.

#### **AIDES POUR LE LAIT ÉCRÉMÉ ET LE LAIT ÉCRÉMÉ EN POUDRE DESTINÉ À L'ALIMENTATION DES ANIMAUX**

Le Conseil, a arrêté lors de sa session des 16/17 juillet 1984 le règlement qui, dans le but de réduire les quantités de matière grasse butyrique transformées en beurre, sans entraîner de changement important dans les techniques de production des aliments des animaux, vise à introduire jusqu'à la fin de la campagne laitière 85/84 — avec réexamen du fonctionnement du régime avant cette date — une aide spécifique au lait partiellement écrémé destiné à l'alimentation des animaux.

#### **HUILE D'OLIVE**

Le Conseil a adopté, lors de sa session des 16/17 juillet 1984, trois règlements destinés à renforcer les mécanismes de contrôle dans le secteur de l'huile d'olive, notamment en ce qui concerne l'aide à la production.

Ces règlements, destinés à entrer en application à partir du 1<sup>er</sup> novembre 1984, visent pour l'essentiel à :

— modifier le règlement de base notamment en matière de financement des organisations de producteurs et de leurs unions ;

— renforcer les dispositifs actuels de gestion du régime d'aide à la production par une meilleure précision des droits et obligations des oléiculteurs et de leurs organisations et unions ainsi que par une meilleure définition des tâches et instruments de contrôle de ce régime ;

— mettre en œuvre un système d'agences de contrôle dans les Etats membres producteurs ainsi que des orientations à suivre en matière de sanctions aux infractions au régime d'aide à la production.

#### **PROGRAMME D'ACTION SOCIALE COMMUNAUTAIRE À MOYEN TERME**

Le Conseil, lors de sa session du 22 juin 1984, a arrêté les conclusions concernant un programme d'action sociale communautaire à moyen terme :

« La Communauté ne pourra renforcer sa cohésion économique face à la concurrence internationale si en même temps elle ne renforce pas sa cohésion sociale. La politique sociale doit donc être développée, au niveau de la Communauté, au même titre que la politique économique, monétaire et industrielle.

Les différences institutionnelles qui résultent des traditions propres à chaque pays et auxquelles ceux-ci sont attachés sont souvent invoquées. Ces différences sont importantes, mais les institutions sociales et les rapports tissés entre les partenaires sociaux au cours des dernières décennies présentent également de nombreuses similitudes. Dans tous les pays, elles ont été un élément important de la croissance économique, de l'élévation du niveau de vie et de la réalisation du plein emploi.

Ces différences entre les institutions et les politiques sociales n'excluent pas la mise en œuvre d'actions communes permettant de promouvoir progressivement un espace social européen.

La Communauté doit poursuivre au plan social les objectifs qu'elle s'est fixés à l'origine : rechercher le plein emploi et le meilleur emploi, améliorer les conditions de vie et de travail et réaliser pleinement la libre circulation des travailleurs. Cela implique de renforcer la solidarité sociale et de parvenir à un consensus entre les partenaires de la vie sociale.

Ces objectifs sont inséparables de la recherche d'une croissance économique plus forte s'appuyant sur des entreprises plus compétitives ainsi que sur un approfondissement du marché intérieur et une politique économique tendant à contenir l'inflation à un niveau aussi faible que possible.

La Communauté doit aider au renforcement des liens entre les politiques économiques et sociales de façon à renforcer sa compétitivité et sa solidarité vis-à-vis du monde extérieur. Le succès d'une bonne politique économique est une condition essentielle à la mise en œuvre d'une politique sociale adéquate. Une politique sociale efficace constitue un support nécessaire de la politique économique. Les changements qu'impose la mutation technologique devraient être soutenus par une politique d'éducation et de formation professionnelle, une politique du marché du travail et une politique sociale en vue de permettre et favoriser une adaptation rapide et réussie.

En les adaptant aux circonstances présentes, il convient donc de poursuivre et de renforcer les actions déjà entreprises, notamment dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, de l'emploi, des nouvelles technologies, de l'orientation et formation professionnelle, de l'éducation, de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, de l'action en faveur des groupes défavorisés, de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, mais aussi d'explorer les possibilités d'initiatives nouvelles dans le domaine de la protection sociale, de la démographie et de la politique familiale. Enfin, le dialogue social européen doit être renforcé et aménagé dans ses modalités pour mieux associer les partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté.

Dans le cadre de ses pouvoirs et eu égard aux moyens financiers limités, la Communauté, sans vouloir se substituer à l'action des Etats membres et des partenaires sociaux, tient à affirmer à la volonté politique de progresser dans la construction d'un espace social européen. Dans ce contexte, il convient de donner une impulsion à certaines initiatives nécessaires pour créer une nouvelle dynamique, de poursuivre dans la voie de la croissance et du progrès social et de consolider la démocratie en Europe.

C'est dans cette perspective que le Conseil indépendamment de la poursuite et de l'approfondissement des actions entreprises au cours des dernières années et qui ont fait l'objet de résolutions du Conseil, considère qu'une série d'actions et d'initiatives pourrait être prise en compte au cours des prochaines années dans les domaines suivants :



### 1. L'emploi, les aspects sociaux des nouvelles technologies et la formation

Le chômage constitue le problème économique et social le plus difficile dans la Communauté. Le renforcement des actions contribuant à sa solution revêtira au cours des prochaines années un caractère prioritaire. Elles devront être mises en œuvre avec le souci constant d'adapter l'appareil productif à l'évolution des technologies afin de promouvoir un haut niveau de compétitivité face à la concurrence internationale.

1.1. Les jeunes, hommes et femmes, connaissent dans la Communauté un taux de chômage très sensiblement plus élevé que dans les autres catégories d'âge. Cette situation est très préoccupante pour leur avenir social et professionnel et l'équilibre social des pays. Reflétant l'insuffisante offre d'emploi, elle est souvent liée à un faible niveau de formation ou à une inadéquation des qualifications acquises. L'amélioration de l'emploi des jeunes, et en premier lieu des jeunes chômeurs, constitue un objectif prioritaire. Les actions entreprises par la Communauté devront être renforcées à cet effet, notamment en ce qui concerne la formation et la reconversion aux nouvelles technologies et l'insertion sociale, en particulier des jeunes et des femmes. La Commission a été invitée à établir un bilan régulier des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus dans les différents pays de la Communauté.

1.2. La Commission est invitée, conformément aux conclusions du Conseil sur le changement technologique et les mutations sociales, à promouvoir les initiatives susceptibles de favoriser un développement de la gestion prévisionnelle de l'emploi, la formation initiale et permanente et la requalification des personnes dont l'emploi est affecté par les mutations, ainsi que l'information, la consultation et la négociation au niveau approprié.

1.3. Le changement technologique ayant des conséquences sur l'emploi, l'organisation du travail et la production, les aspects économiques visant à élever la compétitivité ne devraient pas être examinés en dehors des aspects sociaux portant sur les conditions d'utilisation de la main-d'œuvre. Les partenaires sociaux devraient être encouragés à engager un dialogue sur les conditions d'utilisation des équipements, l'aménagement de l'organisation du travail et des horaires, les problèmes d'emploi et la durée du travail.

1.4. Une attention particulière doit être apportée aux conditions de travail, et notamment aux aspects relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs, d'autant plus qu'il s'agit d'éléments importants de la productivité du travail. Le renforcement des actions communautaires engagées dans ce domaine est prioritaire. Il conviendra notamment de rechercher les modalités d'une prise en compte systématique des implications ergonomiques des innovations technologiques dès le stade des études et de la conception des équipements. La Commission est invitée à présenter des propositions au Conseil, notamment dans le cadre du deuxième programme d'action des Communautés européennes en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail.

### 2. Protection sociale et évolution démographique

Les systèmes de protection sociale constituent un élément important de cohésion sociale des pays de la Communauté. De plus, la sécurité qu'ils offrent est la contrepartie de la nécessaire mobilité des emplois devant les évolutions technologiques et la concurrence.

Sans que ceci implique un objectif d'harmonisation, des adaptations devraient toutefois être envisagées pour consolider les acquis et accroître l'efficacité des systèmes nationaux. Elles contribueraient aussi à renforcer la compétitivité des économies européennes face à la concurrence internationale. La Commission continuera à veiller à ce que ces aménagements ne deviennent pas un enjeu de la concurrence entre économies européennes.

2.1. Tout en tenant compte des différences institutionnelles, la Commission est invitée à chercher à mieux cerner l'incidence des charges sociales sur la compétitivité des entreprises, l'emploi et le niveau de vie des ménages dans le contexte économique d'ensemble. Au terme de ce travail, elle fera rapport au Conseil.

2.2. Les ministres compétents sont invités à procéder à un examen des moyens mis en œuvre pour maîtriser l'évolution des dépenses de santé sur la base d'un rapport périodique de la Commission. Celle-ci examinera avec les Etats membres les possibilités d'une coopération dans le domaine de la santé.

2.3. Le Conseil procédera à un échange régulier d'informations sur le développement des politiques familiales et les effets des tendances démographiques ainsi que sur la conséquence du vieillissement. La Commission est invitée à procéder à cet effet aux études appropriées.

2.4. Dans le contexte socio-économique actuel, l'importance des problèmes migratoires ne peut être ignorée.

Le Conseil prend acte que la Commission lui présentera des propositions permettant :

- de renforcer les politiques communautaires favorisant l'insertion culturelle et sociale des migrants,
- de développer la coopération des Etats membres en matière de contrôle des flux migratoires en provenance des pays tiers.
- de confronter les politiques de reconversion des travailleurs migrants volontaires pour regagner les pays tiers d'origine et examiner les liens entre ces politiques et la politique communautaire de coopération avec ces pays.

### 3. Le dialogue social européen

Le Conseil considère enfin que la réalisation d'une politique sociale et de stratégies industrielles communautaires implique la poursuite et le développement du dialogue entre les partenaires sociaux au niveau de la Communauté.

La Commission est invitée, d'une part, à examiner les conditions permettant dans le cadre des mécanismes existants d'améliorer le dialogue avec les partenaires sociaux, en vue de mieux les associer aux décisions économiques et sociales de la Communauté.

Elle est invitée par ailleurs à concevoir les méthodes appropriées permettant, dans le respect rigoureux de l'autonomie et des responsabilités propres des partenaires sociaux, de favoriser le développement des relations paritaires au niveau de la Communauté.

### CONTRIBUTION DES INITIATIVES LOCALES DE CRÉATION D'EMPLOI À LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

Le Conseil, suite à sa résolution du 12 juillet 1982 pour combattre le chômage, et à la communication de la Commission intitulée « Action communautaire pour combattre le chômage — la contribution des initiatives locales de création d'emplois », a adopté, lors de sa session du 7 juin 1984, la résolution suivante :

#### 1. Objectifs

1. Le Conseil prend acte de la communication présentée par la Commission et intitulée « Action communautaire pour combattre le chômage — la contribution des initiatives locales de création d'emplois ».

2. Il prend note avec intérêt du développement du phénomène des initiatives locales de création d'emplois (ILE) et reconnaît la contribution que peuvent apporter ces initiatives dans le cadre des objectifs de lutte contre le chômage et de relance des activités économiques, en raison des possibilités



de maintien ou de création d'emplois qu'elles offrent, particulièrement dans les petites entreprises, en favorisant la revitalisation des situations économiques et sociales locales.

3. Il considère que le développement de ces initiatives devrait être soutenu et stimulé par les politiques des Etats membres et accompagné par des mesures spécifiques au niveau communautaire.

## II. Caractéristiques générales

1. Le Conseil constate que les initiatives locales de création d'emplois :

- émanent le plus souvent de l'action de particuliers ou de groupes de personnes au chômage ou menacés de chômage, souvent appuyés par des promoteurs locaux ;
- sont par conséquent mise en œuvre par des personnes qui ne sont pas nécessairement familiarisées avec la direction ou la gestion d'une entreprise et ne disposent pas de capitaux propres importants ;
- sont particulièrement importantes pour les personnes dont les chances d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail sont très réduites ;
- présentent une grande diversité de modes d'organisation ;
- comportent une grande variété d'activités, qui sont normalement axées sur des besoins locaux et adaptées aux conditions locales ;
- sont souvent importantes dans des localités fortement frappées par le chômage ou un sous-emploi résultat de difficultés particulières de développement ;
- impliquent souvent, surtout aux niveaux local et régional, une coopération des autorités publiques, des partenaires sociaux et autres acteurs, y compris les organisations de jeunesse ;
- ont pour objectif prioritaire la création d'emplois économiquement viables ;
- peuvent rétablir la confiance et susciter la compétence, la qualification et l'esprit d'entreprise.

2. Il reconnaît que les contributions apportées par les pouvoirs publics au cours de la phase de démarrage des ILE dans le respect des conditions de concurrence, en permettant de faciliter la création de nouveaux emplois, sont en général amplement compensées par la contrepartie qu'elles offrent en termes de création d'emplois et de revenus, d'utilisation des ressources humaines et locales et de réduction du coût des prestations sociales.

3. Il considère que l'aide apportée aux niveaux régional et local notamment pour répondre aux besoins de gestion et de formation, est particulièrement importante pour le développement et la réussite des petites entreprises créées à l'échelon local.

4. Il reconnaît le rôle que peuvent jouer les partenaires sociaux pour faciliter l'intégration économique et sociale des ILE.

5. Il reconnaît l'utilité d'une diffusion des diverses idées, techniques et expériences en cours dans le domaine des ILE.

## III. Action des Etats membres

Le Conseil invite les Etats membres à adopter, dans le cadre de leurs politiques et pratiques, les orientations politiques suivantes pour la promotion des initiatives locales de création d'emplois :

1. Tenir compte, dans leurs politiques en matière de création d'emplois, de développement local et régional et de gestion du marché de l'emploi local, de la contribution potentielle des initiatives locales de création d'emplois à la lutte contre le chômage, à la relance des économies locales et à l'allègement des

problèmes sociaux. La reconnaissance publique des ILE en vue de promouvoir leur développement et d'encourager d'autres personnes à suivre la même voie devrait s'accompagner, le cas échéant, de l'adoption des instruments juridiques appropriés.

2. Promouvoir l'établissement de liens étroits entre tous ceux qui sont concernés par la promotion de la création d'emplois, notamment les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, particulièrement au niveau du marché de l'emploi local, en vue d'améliorer le niveau de la coopération et le transfert d'expériences utiles.

3. Compte tenu des responsabilités et des possibilités des autorités locales et régionales, encourager le développement de structures de soutien local aux ILE par des mesures pratiques telles que :

- la mise à disposition d'une information et d'une orientation sur les possibilités d'aide qui existent ;
- le développement de services — le cas échéant par une aide à la création d'agences de développement — en mesure d'accorder un soutien à ceux qui cherchent à lancer des ILE, et de faciliter l'accès aux différentes formes d'aide disponibles ;
- la mise à disposition de locaux appropriés pour des petites entreprises ou ateliers, par exemple en promouvant la reconversion de bâtiments vacants ;
- l'amélioration des conditions et l'extension des possibilités de participation aux appels d'offres publics.

4. Faire en sorte que les mesures visant à améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises au financement et à fournir un soutien financier public comportent des critères, conditions, procédures décisionnelles et systèmes d'octroi qui permettent aux ILE d'en bénéficier.

5. Encourager, dans le cadre des possibilités existantes d'octroi d'un soutien public, les projets d'insertion et de réinsertion professionnelles et sociales de catégories particulièrement défavorisées, notamment en adaptant et simplifiant les procédures d'octroi de ce soutien.

6. Examiner les possibilités de recours à des méthodes nouvelles de financement des ILE susceptibles de faciliter leur lancement (par exemple : aides, pendant la période de démarrage de leur projet, aux personnes précédemment en chômage qui ont créé ou créent des ILE, mise en place de fonds spéciaux ou soutien à des initiatives qui visent à attirer l'épargne locale dans de tels fonds).

7. Examiner la mesure dans laquelle la législation nationale facilite la création d'entreprises, y compris les entreprises de type coopératif et d'intérêt collectif, et offre des dispositions juridiques et financières susceptibles d'encourager la création de telles entreprises.

8. Dans le cadre de l'engagement déjà pris par les Etats membres de déployer des efforts accrus pour promouvoir et développer l'offre de formation (1), examiner dans quelle mesure les systèmes de formation tiennent compte des besoins des ILE, en portant en particulier l'attention sur :

- la coopération des instances concernées pour pallier les manques éventuels de formation ou de qualification sur le marché local de l'emploi ;
- les possibilités d'accès à une formation ou à une qualification au niveau local, notamment pour faciliter l'emploi des chômeurs les moins qualifiés et promouvoir la formation, y compris la formation à la gestion des responsables d'ILE ;
- les compétences et qualifications des formateurs et des responsables de l'orientation professionnelle et du placement.

## IV. Action au niveau de la Communauté

1. Le Conseil encourage la Commission à soutenir l'action des Etats membres, principalement :

- par un recours plus systématique aux instruments communautaires actuels pour la promotion des ILE ;



— par la promotion des ILE au moyen de consultations et d'échanges d'informations à l'échelon communautaire ;  
— par une évaluation et une recherche destinées à fournir des indications utiles pour les politiques et l'action futures.

2. A cette fin, la Commission est notamment invitée :

a) à soutenir, avec le concours du Fonds social européen, des projets spécifiques de caractère novateur destinés à faciliter le développement d'ILE, en particulier ceux axés sur :

- l'application ou la mise au point de technologies nouvelles ;
- l'utilisation des ressources locales insuffisamment exploitées ;
- l'emploi de catégories particulièrement défavorisées ;
- l'accompagnement de ces initiatives, notamment par la mise au point de méthodes novatrices de formation et de soutien adaptées à leurs besoins ;

en assurant l'échange continu des expériences résultant de ces projets en vue d'en évaluer l'impact sur l'emploi.

b) développer son programme de consultation et de transfert d'informations en vue de faciliter l'échange direct d'expériences au niveau communautaire en coordination avec les actions du programme d'action et de coopération de l'OCDE concernant les initiatives locales de création d'emplois ;

c) compléter ces actions par des études spécifiques contribuant à orienter et évaluer l'action, telles que :

- les méthodes les plus aptes à permettre un financement des ILE ;
- l'encouragement juridique et fiscal à la création et au développement d'entreprises, y compris les coopératives et autres formes d'entreprises d'intérêt collectif ;
- les types de produits et de services que les ILE fournissent et leurs incidences du point de vue de la concurrence sur les offres de type traditionnel.

3. La Commission est invitée à informer périodiquement le Conseil des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces actions.

4. Le financement communautaire des actions visées dans la présente section sera décidé dans le cadre de la procédure budgétaire et conformément aux engagements juridiques pris par le Conseil.

Le financement communautaire de projets visés au point 2 a) s'effectuera selon les possibilités et règles de financement du Fonds social européen.

## ACTIONS VISANT À COMBATTRE LE CHÔMAGE DES FEMMES

Suite à la communication de la Commission sur le chômage des femmes, et compte tenu des travaux du Comité permanent de l'emploi du 22 novembre 1983, le Conseil a adopté, lors de sa session du 7 juin 1984, la résolution suivante :

### 1. Objectifs généraux

1. Le Conseil prend acte de la communication de la Commission sur le chômage des femmes dans la Communauté.

2. Il constate que le chômage des femmes est un aspect préoccupant de la situation générale de l'emploi dans la Communauté, qui ne peut recevoir de solution satisfaisante que dans le cadre d'une politique générale qui permette la reprise de l'activité économique et de l'emploi. Dans ce contexte, il est également nécessaire, eu égard aux caractéristiques propres au chômage féminin, de mettre en œuvre des efforts spécifiques tendant à éliminer les handicaps qui affectent l'emploi des femmes et à promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail, en vue de réduire progressivement de façon significative le taux de chômage des femmes.

3. Il souligne les principes sur lesquels doivent reposer les mesures à promouvoir à cet égard, à savoir :

— le droit égal des femmes et des hommes au travail et, par là même, à l'acquisition de ressources personnelles dans des termes égaux et à des conditions égales quelle que soit la situation économique ;

— l'ouverture de chances égales aux femmes et aux hommes, en particulier sur le marché de l'emploi, dans le cadre des mesures visant à stimuler la reprise économique et la promotion de l'emploi ;

— le développement d'actions positives visant à corriger les inégalités de fait et, ainsi, à améliorer les perspectives d'emploi des femmes et à promouvoir la mixité de l'emploi.

### II. Orientations d'action

1. Le Conseil considère que devraient notamment être mises en œuvre ou poursuivies, dans le cadre des politiques et pratiques nationales, les orientations d'action suivantes :

a) en matière de création d'emplois et de recrutement :

— faire en sorte que les mesures visant à stimuler, dans le secteur privé, le recrutement de main-d'œuvre supplémentaire, en particulier des jeunes, permettent une participation plus équilibrée des hommes et des femmes, notamment dans les emplois où celles-ci sont sous-représentées et dans les emplois qualifiés ;

— concentrer les primes de recrutement, là où elles existent, sur les personnes les plus défavorisées sur le marché du travail, dont beaucoup sont des femmes ;

— adopter des mesures adéquates pour promouvoir une participation accrue des femmes, en vue de parvenir à un meilleur équilibre, dans les secteurs d'avenir, notamment ceux à haute technologie ;

— entreprendre, dans le secteur public également, des efforts en matière de promotion de l'égalité des chances qui puissent donner l'exemple notamment dans les domaines où sont développées de nouvelles technologies de l'information ;

— s'efforcer à ce que les initiatives visant la réduction et la réorganisation du temps de travail contribuent de manière positive à la promotion de l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi, en permettant, entre autres, une plus grande flexibilité dans les horaires de travail ;

— concevoir le travail volontaire à temps partiel de manière à ce qu'il n'ait pas pour effet de renforcer la ségrégation du marché de l'emploi féminin ;

— permettre un accès égal des femmes aux facilités financières et autres offertes pour la création d'entreprises, notamment dans le cadre des initiatives locales en matière d'emploi, y compris celles prises sur une base coopérative, qui offrent des perspectives d'emploi et des conditions de travail intéressantes pour les femmes ;

b) développer, dans les domaines de l'éducation ainsi que de la formation et de l'orientation professionnelles, les actions en vue de :

— diversifier les choix professionnels des femmes pour les faire participer plus équitablement aux secteurs de croissance et d'avenir ;

— assurer une meilleure adéquation des qualifications des travailleuses particulièrement affectées par des restructurations et innovations industrielles et de celles des zones défavorisées, des chômeuses et des femmes désireuses de reprendre un emploi ;

— promouvoir une participation accrue des femmes dans les programmes de formation, en vue de parvenir à un meilleur équilibre dans les secteurs où elles sont sous-représentées, notamment les secteurs liés à l'introduction de nouvelles technologies ;



c) prendre les mesures nécessaires pour que les services de placement, d'orientation et de conseil disposent d'effectifs qualifiés et en nombre suffisant afin d'offrir un service fondé sur l'expertise nécessaire en ce qui concerne les problèmes particuliers des chômeuses ;

d) améliorer les informations quantitatives et qualitatives relatives à la situation des femmes sur le marché de l'emploi et l'évaluation de l'impact des politiques de lutte contre le chômage sur l'emploi des femmes, en vue de permettre de suivre le progrès de la déségrégation dans l'emploi et d'identifier avec plus de précision les tendances du chômage féminin.

2. Le Conseil souligne l'importance qu'il attache à la contribution positive du Fonds social européen à la mise en œuvre de ces orientations d'action.

3. Le Conseil considère que les principes et orientations indiqués ci-dessus s'appliquent à l'action entreprise à tous les niveaux y compris, lorsque cela est possible, l'encouragement aux partenaires sociaux.

4. Le Conseil souligne l'importance des mesures d'accompagnement, en particulier en ce qui concerne l'infrastructure sociale et les moyens visant à encourager un plus grand partage des responsabilités dans la perspective de l'objectif général d'amélioration de l'emploi des femmes.

5. Le Conseil invite les Etats membres à développer, le cas échéant en coopération avec la Commission, les campagnes d'information destinées à encourager l'évolution nécessaire des mentalités permettant de favoriser une meilleure égalité des chances dans l'emploi. Le Conseil souligne le rôle essentiel que jouent à cette fin, ainsi qu'en qualité d'initiateurs d'actions positives, les comités et organismes nationaux d'égalité des chances qui doivent être en mesure d'agir aussi efficacement que possible.

6. La Commission est invitée à organiser un échange annuel d'informations entre les Etats membres sur les mesures prises conformément à la présente résolution en vue de réduire le chômage des femmes ainsi que sur les moyens de contrôle, de recherche et d'évaluation.

7. Le Conseil invite la Commission à lui faire rapport périodiquement en vue de dresser le bilan des progrès réalisés, au plus tard dans les trois ans suivant l'adoption de la présente résolution.

## CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE ET MUTATIONS SOCIALES

Le Conseil, lors de sa session du 7 juin 1984,

— prenant acte de la communication de la Commission sur le changement technologique et les mutations sociales ;

— prenant en considération tant les délibérations du Comité permanent de l'emploi au sujet de cette communication lors de sa session du 10 mai 1984, que les conclusions du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil relatives à cette communication, lors de leur session du 4 juin 1984, et sans préjudice à l'avis du Comité économique et social, est arrivé aux conclusions suivantes :

« Le Conseil considère qu'une stratégie commune relative à l'impact social des technologies nouvelles devrait s'inspirer des principes suivants :

— Le Conseil reconnaît le caractère inéluctable de l'introduction des nouvelles technologies pour le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes et pour le rétablissement de la croissance économique. Il affirme la nécessité d'une réponse communautaire globale à la nouvelle révolution industrielle. Une politique macro-économique, visant une reprise plus forte de la croissance, facilitera le processus de l'ajustement entre secteurs, ainsi que la mobilité professionnelle et géographique de la main d'œuvre.

— Il considère qu'il convient à cet effet d'utiliser les potentialités offertes par l'innovation technologique et par le renforcement des investissements afin de créer les conditions d'un meilleur emploi et une amélioration des conditions de travail. Ceci implique l'acceptation des mutations nécessaires qui pourraient permettre à terme la création d'emplois. Il convient toutefois de maîtriser ces mutations afin d'éviter que l'équilibre social ne soit gravement compromis.

— Les conditions du succès de ces mutations sont la formation et l'information des travailleurs.

— Le Conseil considère que l'éducation et la formation ont un rôle prioritaire à jouer dans une stratégie communautaire visant à renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité des entreprises européennes. Les politiques d'investissements, de l'emploi, du travail et de la formation forment un tout. Si l'investissement constitue la condition première du succès de cette stratégie, l'éducation et la formation ont un rôle déterminant en la matière. Il rappelle qu'un premier pas important dans cette direction a été franchi avec l'adoption de plusieurs résolutions offrant la base d'une action communautaire dans ce domaine, visant à compléter et à soutenir l'action propre des Etats membres.

Un effort particulier de formation et de recyclage doit être consenti pour les catégories de travailleurs les plus affectées par la crise de l'emploi et les mutations technologiques. La formation initiale et permanente ainsi que les actions de recyclage permettront l'adaptation des qualifications des travailleurs aux nécessités des nouvelles technologies. Elles devraient s'accompagner d'une gestion prévisionnelle de l'emploi.

— Le Conseil reconnaît que les transformations technologiques sont grandement facilitées lorsque les travailleurs y sont pleinement associés ; ceux-ci, et/ou leurs représentants, doivent donc être informés et consultés préalablement en vue d'aboutir à des accords.

Cette information et cette consultation doivent être aussi précises et complètes que possible et accompagner régulièrement la mise en œuvre des choix technologiques. A cette fin, les parties concernées devraient pouvoir bénéficier de conseils d'experts.

— Le changement technologique ayant des conséquences sur l'emploi, l'organisation du travail et la production, celles-ci doivent faire l'objet d'un dialogue entre les partenaires sociaux. Il convient, tout en préservant la compétitivité des entreprises, de porter une attention particulière à une meilleure utilisation des équipements, aux problèmes de l'emploi, aux conditions de travail et de sécurité ainsi qu'à la durée du travail.

— L'ampleur et l'urgence des efforts à accomplir rendent plus nécessaires que jamais la mobilisation de toutes les forces économiques et sociales européennes. »

« Le Conseil invite la Commission, sur ces bases, à développer (1), le cas échéant à engager, des travaux dans les domaines suivants :

i) définir les principes et les modalités d'une gestion prévisionnelle de l'emploi grâce en particulier au renforcement des moyens d'observation et d'analyse des besoins nouveaux en personnel qualifié ;

ii) identifier et analyser, en collaboration avec les Etats membres et les partenaires sociaux, les évolutions sectorielles à

(1) dans le cadre de la mise en œuvre notamment de la résolution du Conseil concernant la formation professionnelle et les nouvelles technologies de l'information, de la résolution du Conseil et des Ministres de l'Education relative à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation, et du deuxième programme en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail ainsi que dans l'utilisation des divers instruments financiers communautaires, et en particulier dans l'application des orientations pour la gestion du Fonds social européen 1984-1986.



court et à moyen terme, en vue de dégager notamment les perspectives de développement de l'emploi qui peuvent résulter de la mise en œuvre des nouvelles technologies ;

iii) développer les actions de familiarisation aux technologies nouvelles, notamment au sein du système éducatif ;

iv) mettre en place ou renforcer la coopération entre l'industrie et les institutions de formation, notamment supérieure, en vue de mieux assurer la formation initiale et la requalification de ceux dont l'emploi est affecté par les innovations technologiques ;

v) promouvoir, dès le stade des études et de la conception des innovations technologiques, la prise en compte systématique de leurs implications ergonomiques en vue d'améliorer les conditions de travail. Il y a également lieu de veiller à l'insertion professionnelle et sociale des catégories de travailleurs vulnérables, notamment les handicapés ;

vi) examiner dans toutes ses implications l'impact de l'évolution technologique sur la décentralisation de la production, y compris le travail à domicile et le télétravail ;

vii) s'agissant de l'information, de la consultation et de la négociation sur l'introduction de nouvelles technologies, dégager au niveau communautaire les principes communs aux instruments législatifs et contractuels propres aux Etats membres ; promouvoir à cet effet la formation d'experts des organisations des travailleurs et des employeurs en matière d'innovations technologiques ;

viii) mettre en œuvre des mesures de promotion et de diffusion des expériences et améliorer l'utilisation des instruments financiers communautaires — FSE, FEDER, PEI — de façon à contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie communautaire novatrice propre à répondre aux conséquences sociales des changements technologiques. »

## RÉFORME DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (FEDER)

### 1) Concertation avec le Parlement européen

Une réunion de concertation entre le Conseil et le Parlement européen, avec la participation de la Commission, s'est tenue à l'occasion de la session des 18/19 juin 1984 du Conseil, au sujet du projet de révision du règlement portant création d'un Fonds de développement régional.

La délégation du Parlement européen était conduite par M. Estgen, Vice-Président du Parlement européen et était composée de M. De Pasquale, Président et rapporteur de la commission politique régionale, Mme Fuillet, Premier Vice-Président de la commission politique régionale, MM. Gendebien et Hutton, Membres de la commission politique régionale, M. Notenboom, Rédacteur et premier Vice-Président de la commission budgets, MM. Arndt et Ansquer, Membres de la commission budgets.

Cette réunion de concertation a permis de procéder à un débat approfondi de tous les aspects majeurs du futur règlement et de confronter de façon utile les positions des trois institutions.

Celles-ci ont, au terme du débat, constaté la conclusion satisfaisante de la procédure de concertation et ont convenu de la déclaration commune suivante :

« Le Conseil, la Commission et le Parlement, constatant l'accentuation du caractère communautaire du règlement »

Le Conseil, la Commission et le Parlement estiment que les interventions du Fonds auront comme priorité la suppression des déséquilibres régionaux. Ils tiendront le plus grand compte des implications régionales des autres politiques communes lors de leurs délibérations sur ces politiques.

Les données de l'emploi, et notamment celui des femmes et des jeunes, sont des éléments fondamentaux de l'intervention du Fonds, comme des autres instruments communautaires.

Les trois institutions conviennent de l'intérêt, dans le respect des compétences internes des Etats membres et des dispositions du droit communautaire, d'une relation plus efficace entre la Commission des Communautés européennes et les autorités régionales ou le cas échéant locales. Cela permettra une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional et des programmes d'intervention.

Le concours du FEDER constitue, en général, un effort financier global supplémentaire en faveur du développement des régions ou zones bénéficiaires.

Le Parlement, le Conseil et la Commission conviennent qu'en tout état de cause les points ayant fait l'objet d'amendements du Parlement et qui n'ont pu être retenus par le Conseil feront l'objet d'un examen approfondi dans l'avenir et en tous cas à l'occasion de la révision ultérieure du règlement du Fonds. »

### 2) Adoption du nouveau règlement FEDER

A la suite de la réunion de concertation, le Conseil a arrêté le règlement concernant la réforme du Fonds européen de développement régional qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985. En concluant ainsi trois années de négociation, le Conseil s'est acquitté d'une des tâches importantes dont l'avait chargé le Conseil européen dans le but d'améliorer l'efficacité des Fonds structurels de la Communauté.

Le nouveau règlement FEDER se caractérise par un certain nombre d'améliorations par rapport au règlement actuellement en vigueur. Il comporte notamment les novations suivantes.

A. La coordination des actions de politique régionale au niveau communautaire et national, qui ne faisait jusqu'à présent l'objet que d'une résolution du Conseil, a été approuvée ainsi que ses instruments (rapport périodique sur la situation et l'évolution des régions, programmes de développement régional, analyse de l'impact régional des politiques communes) et fait l'objet des deux premiers articles du règlement.

B. Le système des quotas nationaux est supprimé et remplacé par un système de fourchettes répartissant les montants financiers du Fonds entre les Etats membres. Les « fourchettes » comportent une limite inférieure qui constitue le minimum de ressources garanties à chaque Etat membre et une limite supérieure qui peut être atteinte en fonction de la mise en œuvre des priorités et des critères (entre autres, l'intérêt communautaire) déterminés par le règlement.

C. La participation au financement de programmes pour une période expérimentale de trois ans s'ajoute au financement de projets individuels en infrastructures ou en investissements productifs et d'études. La part des programmes doit être progressivement accrue pour atteindre au moins 20 % des crédits attribués par le FEDER à l'issue de la troisième année.

Les programmes sont répartis en deux catégories :

a) les « programmes communautaires », inspirés de l'expérience des programmes de la section hors quotas recouvrant des actions spécifiques communautaires. Proposés par la Commission, ils font l'objet de la part du Conseil de décisions-cadre prises à la majorité qualifiée ;

c) prendre les mesures nécessaires pour que les services de placement, d'orientation et de conseil disposent d'effectifs qualifiés et en nombre suffisant afin d'offrir un service fondé sur l'expertise nécessaire en ce qui concerne les problèmes particuliers des chômeuses ;

d) améliorer les informations quantitatives et qualitatives relatives à la situation des femmes sur le marché de l'emploi et l'évaluation de l'impact des politiques de lutte contre le chômage sur l'emploi des femmes, en vue de permettre de suivre le progrès de la déségrégation dans l'emploi et d'identifier avec plus de précision les tendances du chômage féminin.

2. Le Conseil souligne l'importance qu'il attache à la contribution positive du Fonds social européen à la mise en œuvre de ces orientations d'action.

3. Le Conseil considère que les principes et orientations indiqués ci-dessus s'appliquent à l'action entreprise à tous les niveaux y compris, lorsque cela est possible, l'encouragement aux partenaires sociaux.

4. Le Conseil souligne l'importance des mesures d'accompagnement, en particulier en ce qui concerne l'infrastructure sociale et les moyens visant à encourager un plus grand partage des responsabilités dans la perspective de l'objectif général d'amélioration de l'emploi des femmes.

5. Le Conseil invite les Etats membres à développer, le cas échéant en coopération avec la Commission, les campagnes d'information destinées à encourager l'évolution nécessaire des mentalités permettant de favoriser une meilleure égalité des chances dans l'emploi. Le Conseil souligne le rôle essentiel que jouent à cette fin, ainsi qu'en qualité d'initiateurs d'actions positives, les comités et organismes nationaux d'égalité des chances qui doivent être en mesure d'agir aussi efficacement que possible.

6. La Commission est invitée à organiser un échange annuel d'informations entre les Etats membres sur les mesures prises conformément à la présente résolution en vue de réduire le chômage des femmes ainsi que sur les moyens de contrôle, de recherche et d'évaluation.

7. Le Conseil invite la Commission à lui faire rapport périodiquement en vue de dresser le bilan des progrès réalisés, au plus tard dans les trois ans suivant l'adoption de la présente résolution.

## CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE ET MUTATIONS SOCIALES

Le Conseil, lors de sa session du 7 juin 1984,

— prenant acte de la communication de la Commission sur le changement technologique et les mutations sociales ;

— prenant en considération tant les délibérations du Comité permanent de l'emploi au sujet de cette communication lors de sa session du 10 mai 1984, que les conclusions du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil relatives à cette communication, lors de leur session du 4 juin 1984, et sans préjudice à l'avis du Comité économique et social, est arrivé aux conclusions suivantes :

« Le Conseil considère qu'une stratégie commune relative à l'impact social des technologies nouvelles devrait s'inspirer des principes suivants :

— Le Conseil reconnaît le caractère inéluctable de l'introduction des nouvelles technologies pour le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes et pour le rétablissement de la croissance économique. Il affirme la nécessité d'une réponse communautaire globale à la nouvelle révolution industrielle. Une politique macro-économique, visant une reprise plus forte de la croissance, facilitera le processus de l'ajustement entre secteurs, ainsi que la mobilité professionnelle et géographique de la main d'œuvre.

— Il considère qu'il convient à cet effet d'utiliser les potentialités offertes par l'innovation technologique et par le renforcement des investissements afin de créer les conditions d'un meilleur emploi et une amélioration des conditions de travail. Ceci implique l'acceptation des mutations nécessaires qui pourraient permettre à terme la création d'emplois. Il convient toutefois de maîtriser ces mutations afin d'éviter que l'équilibre social ne soit gravement compromis.

— Les conditions du succès de ces mutations sont la formation et l'information des travailleurs.

— Le Conseil considère que l'éducation et la formation ont un rôle prioritaire à jouer dans une stratégie communautaire visant à renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité des entreprises européennes. Les politiques d'investissements, de l'emploi, du travail et de la formation forment un tout. Si l'investissement constitue la condition première du succès de cette stratégie, l'éducation et la formation ont un rôle déterminant en la matière. Il rappelle qu'un premier pas important dans cette direction a été franchi avec l'adoption de plusieurs résolutions offrant la base d'une action communautaire dans ce domaine, visant à compléter et à soutenir l'action propre des Etats membres.

Un effort particulier de formation et de recyclage doit être consenti pour les catégories de travailleurs les plus affectées par la crise de l'emploi et les mutations technologiques. La formation initiale et permanente ainsi que les actions de recyclage permettront l'adaptation des qualifications des travailleurs aux nécessités des nouvelles technologies. Elles devraient s'accompagner d'une gestion prévisionnelle de l'emploi.

— Le Conseil reconnaît que les transformations technologiques sont grandement facilitées lorsque les travailleurs y sont pleinement associés ; ceux-ci, et/ou leurs représentants, doivent donc être informés et consultés préalablement en vue d'aboutir à des accords.

Cette information et cette consultation doivent être aussi précises et complètes que possible et accompagner régulièrement la mise en œuvre des choix technologiques. A cette fin, les parties concernées devraient pouvoir bénéficier de conseils d'experts.

— Le changement technologique ayant des conséquences sur l'emploi, l'organisation du travail et la production, celles-ci doivent faire l'objet d'un dialogue entre les partenaires sociaux. Il convient, tout en préservant la compétitivité des entreprises, de porter une attention particulière à une meilleure utilisation des équipements, aux problèmes de l'emploi, aux conditions de travail et de sécurité ainsi qu'à la durée du travail.

— L'ampleur et l'urgence des efforts à accomplir rendent plus nécessaires que jamais la mobilisation de toutes les forces économiques et sociales européennes. »

« Le Conseil invite la Commission, sur ces bases, à développer (1), le cas échéant à engager, des travaux dans les domaines suivants :

i) définir les principes et les modalités d'une gestion prévisionnelle de l'emploi grâce en particulier au renforcement des moyens d'observation et d'analyse des besoins nouveaux en personnel qualifié ;

ii) identifier et analyser, en collaboration avec les Etats membres et les partenaires sociaux, les évolutions sectorielles à

(1) dans le cadre de la mise en œuvre notamment de la résolution du Conseil concernant la formation professionnelle et les nouvelles technologies de l'information, de la résolution du Conseil et des Ministres de l'Education relative à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation, et du deuxième programme en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail ainsi que dans l'utilisation des divers instruments financiers communautaires, et en particulier dans l'application des orientations pour la gestion du Fonds social européen 1984-1986.



court et à moyen terme, en vue de dégager notamment les perspectives de développement de l'emploi qui peuvent résulter de la mise en œuvre des nouvelles technologies ;

iii) développer les actions de familiarisation aux technologies nouvelles, notamment au sein du système éducatif ;

iv) mettre en place ou renforcer la coopération entre l'industrie et les institutions de formation, notamment supérieure, en vue de mieux assurer la formation initiale et la requalification de ceux dont l'emploi est affecté par les innovations technologiques ;

v) promouvoir, dès le stade des études et de la conception des innovations technologiques, la prise en compte systématique de leurs implications ergonomiques en vue d'améliorer les conditions de travail. Il y a également lieu de veiller à l'insertion professionnelle et sociale des catégories de travailleurs vulnérables, notamment les handicapés ;

vi) examiner dans toutes ses implications l'impact de l'évolution technologique sur la décentralisation de la production, y compris le travail à domicile et le télétravail ;

vii) s'agissant de l'information, de la consultation et de la négociation sur l'introduction de nouvelles technologies, dégager au niveau communautaire les principes communs aux instruments législatifs et contractuels propres aux Etats membres ; promouvoir à cet effet la formation d'experts des organisations des travailleurs et des employeurs en matière d'innovations technologiques ;

viii) mettre en œuvre des mesures de promotion et de diffusion des expériences et améliorer l'utilisation des instruments financiers communautaires — FSE, FEDER, PEI — de façon à contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie communautaire novatrice propre à répondre aux conséquences sociales des changements technologiques. »

## RÉFORME DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (FEDER)

### 1) Concertation avec le Parlement européen

Une réunion de concertation entre le Conseil et le Parlement européen, avec la participation de la Commission, s'est tenue à l'occasion de la session des 18/19 juin 1984 du Conseil, au sujet du projet de révision du règlement portant création d'un Fonds de développement régional.

La délégation du Parlement européen était conduite par M. Estgen, Vice-Président du Parlement européen et était composée de M. De Pasquale, Président et rapporteur de la commission politique régionale, Mme Füllet, Premier Vice-Président de la commission politique régionale, MM. Gendebien et Hutton, Membres de la commission politique régionale, M. Notenboom, Rédacteur et premier Vice-Président de la commission budgets, MM. Arndt et Ansquer, Membres de la commission budgets.

Cette réunion de concertation a permis de procéder à un débat approfondi de tous les aspects majeurs du futur règlement et de confronter de façon utile les positions des trois institutions.

Celles-ci ont, au terme du débat, constaté la conclusion satisfaisante de la procédure de concertation et ont convenu de la déclaration commune suivante :

« Le Conseil, la Commission et le Parlement, constatant l'accentuation du caractère communautaire du nouveau règlement pour le Fonds régional, estiment que l'appréciation et l'application des principes contenus dans ce nouveau règlement doivent faire l'objet d'un échange de vues au moins une fois par an.

Le Conseil, la Commission et le Parlement estiment que les interventions du Fonds auront comme priorité la suppression des déséquilibres régionaux. Ils tiendront le plus grand compte des implications régionales des autres politiques communes lors de leurs délibérations sur ces politiques.

Les données de l'emploi, et notamment celui des femmes et des jeunes, sont des éléments fondamentaux de l'intervention du Fonds, comme des autres instruments communautaires.

Les trois institutions conviennent de l'intérêt, dans le respect des compétences internes des Etats membres et des dispositions du droit communautaire, d'une relation plus efficace entre la Commission des Communautés européennes et les autorités régionales ou le cas échéant locales. Cela permettra une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional et des programmes d'intervention.

Le concours du FEDER constitue, en général, un effort financier global supplémentaire en faveur du développement des régions ou zones bénéficiaires.

Le Parlement, le Conseil et la Commission conviennent qu'en tout état de cause les points ayant fait l'objet d'amendements du Parlement et qui n'ont pu être retenus par le Conseil feront l'objet d'un examen approfondi dans l'avenir et en tous cas à l'occasion de la révision ultérieure du règlement du Fonds. »

### 2) Adoption du nouveau règlement FEDER

A la suite de la réunion de concertation, le Conseil a arrêté le règlement concernant la réforme du Fonds européen de développement régional qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985. En concluant ainsi trois années de négociation, le Conseil s'est acquitté d'une des tâches importantes dont l'avait chargé le Conseil européen dans le but d'améliorer l'efficacité des Fonds structurels de la Communauté.

Le nouveau règlement FEDER se caractérise par un certain nombre d'améliorations par rapport au règlement actuellement en vigueur. Il comporte notamment les novations suivantes.

A. La coordination des actions de politique régionale au niveau communautaire et national, qui ne faisait jusqu'à présent l'objet que d'une résolution du Conseil, a été approuvée ainsi que ses instruments (rapport périodique sur la situation et l'évolution des régions, programmes de développement régional, analyse de l'impact régional des politiques communes) et fait l'objet des deux premiers articles du règlement.

B. Le système des quotas nationaux est supprimé et remplacé par un système de fourchettes répartissant les montants financiers du Fonds entre les Etats membres. Les « fourchettes » comportent une limite inférieure qui constitue le minimum de ressources garanties à chaque Etat membre et une limite supérieure qui peut être atteinte en fonction de la mise en œuvre des priorités et des critères (entre autres, l'intérêt communautaire) déterminés par le règlement.

C. La participation au financement de programmes pour une période expérimentale de trois ans s'ajoute au financement de projets individuels en infrastructures ou en investissements productifs et d'études. La part des programmes doit être progressivement accrue pour atteindre au moins 20 % des crédits attribués par le FEDER à l'issue de la troisième année.

Les programmes sont répartis en deux catégories :

a) les « programmes communautaires », inspirés de l'expérience des programmes de la section hors quotas recouvrant des actions spécifiques communautaires. Proposés par la Commission, ils font l'objet de la part du Conseil de décisions-cadre prises à la majorité qualifiée ;

b) les « programmes nationaux d'intérêt communautaire » qui sont présentés par l'Etat membre à la Commission.

Dans les deux cas, la gestion se fait ensuite en suivant la procédure dite du Comité du Fonds utilisée pour les projets dans le règlement actuel.

D. La simplification des taux : deux taux seront appliqués uniformément à toutes les actions du Fonds : un taux fixe de 50 % pour les actions normales et un taux exceptionnel pouvant atteindre 55 % pour les actions présentant un intérêt particulier pour les régions dans lesquelles elles se situent.

E. Enfin, le règlement prévoit un certain nombre d'autres améliorations ou novations. Il s'agit en premier lieu de la généralisation à toutes les actions du Fonds des opérations de valorisation du potentiel de développement endogène déjà prévues dans certains règlements d'application « hors quotas ». Par ailleurs, une priorité est également prévue pour les actions communautaires intégrées de développement combinant l'action du FEDER avec celle d'autres Fonds structurelles. Enfin des améliorations sont intervenues au niveau de la gestion, comme par exemple l'allègement de la procédure actuelle d'octroi du concours en ce qui concerne les grands projets de travaux d'infrastructures et la possibilité pour le Fonds d'octroyer sous certaines conditions des avances sur ses paiements.

#### ALLÈGEMENT DES CONTRÔLES DES PERSONNES AUX FRONTIÈRES

Le Conseil et les Etats membres, dans le souci de faire sentir davantage aux citoyens les effets de l'intégration européenne, ont adopté (2) une résolution concernant des mesures appropriées en vue de réduire au minimum le temps d'attente et la durée des contrôles aux frontières intracommunautaires.

Le texte de cette résolution se lit comme suit :

« Le Conseil et les Représentants des Gouvernements des Etats membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil,

prenant acte des conclusions des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Paris les 9 et 10 décembre 1974, demandant d'étudier la possibilité d'établir une Union des Passeports et notamment d'abolir le contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté,

prenant en considération, d'une part, les décisions prises sur la base des traités instituant les Communautés européennes et, d'autre part, les réalisations déjà intervenues dans le but de faciliter la circulation des ressortissants des Etats membres,

conscients de l'objectif de la Communauté, tel que défini par l'article 3 c) du traité instituant la Communauté économique européenne, visant à l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes exerçant une activité relevant des dispositions de ce traité,

conscients que l'union sans cesse plus étroite des peuples des Etats membres de la Communauté doit, au stade final de ce processus, trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants de ces Etats ;

conscients que l'abolition de tout contrôle des personnes aux frontières intérieures, objectif de l'Union des Passeports, implique la résolution simultanée de certains problèmes spécifiques à la création d'une telle Union, concernant notamment le transfert des contrôles des personnes des frontières intérieures vers les frontières extérieures, l'admission des ressortissants des Etats tiers, y compris l'harmonisation des dispositions relatives aux visas et une coopération effective des Etats membres dans le domaine de la sécurité publique,

soucieux de parvenir à ce but sans porter atteinte aux nécessaires mesures de contrôle justifiées par des raisons de sécurité et en tenant compte des problèmes qui se posent à certains Etats membres lors de contrôles à l'entrée sur leur territoire,

rappelant la résolution du 23 juin 1981, par laquelle les représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil, ont estimé que l'établissement d'un passeport de modèle uniforme est de nature à faciliter la circulation des ressortissants des Etats membres,

considérant que, sur la voie de la réalisation progressive de cet objectif, il convient de rechercher une facilité accrue de passage des frontières par les ressortissants des Etats membres,

considérant que, dans cette perspective, il y a lieu :

— de rechercher dans toute la mesure du possible une réduction du temps d'attente des contrôles et de la durée même de ces contrôles,

— d'alléger, autant que faire se peut, les contrôles auxquels sont soumis leurs ressortissants résidant à proximité des frontières intracommunautaires,

ont adopté la résolution suivante :

Les Etats membres prennent les mesures appropriées en vue de réduire au minimum nécessaire le temps d'attente et la durée des contrôles, dans la mesure où ils ne les ont pas déjà mises en œuvre. A cet effet, ils peuvent, par exemple :

— aménager pour les ressortissants des Etats membres des points spécifiques de contrôle dans la mesure où le temps de passage s'en trouverait réduit ;

— procéder par sondages aux contrôles jugés nécessaires de ces ressortissants, à moins que des raisons de sécurité publique ne s'y opposent.

Pour faciliter le franchissement des frontières intérieures par les ressortissants des Etats membres, les autorités de contrôle considèrent que la présentation du passeport de modèle uniforme permet de présumer l'appartenance à un Etat membre, et ce sans préjudice des droits attachés aux autres documents prévus par les conventions en vigueur, y compris notamment la carte d'identité.

Les Etats membres pourront conclure des accords de portée locale afin de faciliter le franchissement des frontières par les personnes résidant à proximité des frontières intracommunautaires.

Sur la base d'un rapport établi par la Commission, assorti éventuellement de propositions, le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres des Communautés européennes, réunis au sein du Conseil, procéderont à une évaluation de la mise en œuvre de la présente résolution dans le délai de quatre ans après son adoption. A la lumière de cette évaluation, ils prendront toutes autres mesures permettant la réalisation progressive de l'objectif du libre franchissement des frontières intérieures des Etats membres par leurs ressortissants. »

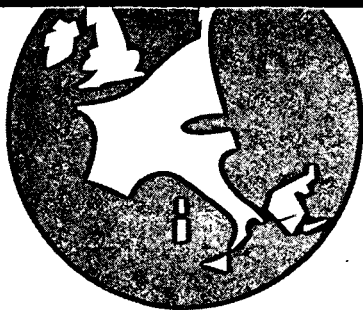
#### NORMALISATION

Suite à ses délibérations des 26 octobre et 25 novembre 1983 (Marché Intérieur), le Conseil a adopté, lors de sa session des 16/17 juillet 1984, les conclusions suivantes concernant certaines orientations en matière de normalisation :

« Le Conseil estime que la normalisation constitue une contribution importante pour la libre circulation des produits industriels et, de surcroît, pour la création d'un environnement technique commun à toutes les entreprises, elle contribue à la compétitivité industrielle aussi bien sur le marché communautaire que sur les marchés extérieurs, notamment dans les nouvelles technologies.

Il constate que les objectifs poursuivis par les Etats membres pour la protection de la sécurité et de la santé de leurs citoyens et également la protection des consommateurs sont en principe équivalents même si les moyens techniques pour leur mise en œuvre diffèrent.

(2) à l'occasion du Conseil (Travail et Affaires sociales) du 7 juin 1984 à Luxembourg.



Dans ces conditions, le Conseil adopte les principes suivants d'une politique européenne de normalisation :

- engagement des Etats membres de procéder de manière permanente à l'examen des règles techniques applicables sur leur territoire de jure ou de facto, afin que soient éliminées celles qui sont dépassées ou superflues ;

- engagement des Etats membres à veiller à assurer la reconnaissance réciproque des résultats des essais, et établissement, lorsque nécessaire, de règles harmonisées en ce qui concerne le fonctionnement des organismes de certification ;

- acceptation d'une rapide consultation communautaire, au niveau approprié, conformément aux objectifs de la directive 189/83/CEE lorsque des initiatives réglementaires ou des procédures nationales importantes pourraient avoir des conséquences négatives sur le fonctionnement du marché intérieur ;

- extension dans la pratique de la Communauté en matière d'harmonisation technique, du renvoi à des normes par priorité européenne et si nécessaire nationales, de la tâche de définir des caractéristiques techniques des produits, dans la mesure où les conditions nécessaires à cet effet, notamment en matière de protection de la santé et de la sécurité, sont réunies ;

- renforcement très rapide de la capacité de normalisation, au niveau européen par priorité, en vue de faciliter d'une part l'harmonisation législative communautaire et d'autre part le développement industriel notamment dans les nouvelles technologies, ceci pouvant impliquer dans des circonstances particulières la création de nouvelles procédures par la Communauté pour améliorer l'élaboration des normes (p. ex. bureaux de normalisation, comités ad hoc). L'adoption de normes européennes serait soumise à l'approbation d'organismes européens de normalisation.

En particulier, dans les secteurs de haute technologie il conviendra d'identifier les sujets où les spécifications et les normes communes permettront l'exploitation efficace de la dimension communautaire et de l'ouverture des marchés publics de travaux et de fournitures, afin que les décisions nécessaires à cet égard puissent être prises. »

#### DISPOSITIONS CONCERNANT LE CCR ET LES STRUCTURES ET PROCÉDURES DE GESTION ET DE COORDINATION DES ACTIVITÉS RECHERCHE

Lors de sa session du 29 juin 1984, le Conseil a pris note de la décision de la Commission du 24 mai 1984 portant réorganisation du Centre commun de recherche en créant un Conseil d'administration et un Conseil scientifique.

En même temps, le Conseil a adopté une décision concernant les programmes pluriannuels à exécuter, pendant la période 1984-1987, par le Centre commun de recherche. En premier lieu cette décision fixe des lignes directrices selon lesquelles le Conseil arrête les programmes pluriannuels du CCR, à savoir :

- indication des domaines de recherche correspondant à des programmes d'action de recherche dans lesquels se situent les activités du programme ;

- estimation indicative des proportions respectives en matière de financement et de personnel requises pour les activités de recherche dans chaque domaine ;

- estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du programme, sur la base :

- = de l'effectif autorisé pour la durée du programme, et

- = du volume financier du programme exprimé en valeur de l'Ecu au moment de la date d'adoption de la décision arrêtant le programme pluriannuel.

Cette décision détermine ensuite le cadre et les conditions dans lesquels la Commission peut adapter les programmes pluri-annuels du CCR, soit aux besoins de la recherche qui apparaissent sur le plan communautaire après l'adoption du programme en question, soit aux besoins de flexibilité du CCR.

La décision stipule notamment que les transferts, que la Commission peut opérer avec l'accord du Conseil d'administration du CCR entre programmes d'action de recherche et entre sous-programmes, sont limités à 15 % des montants indicatifs pour les programmes et sous-programmes inférieurs à 150 Mecu et à 10 % pour les programmes au-delà de ce montant.

Le Conseil a également arrêté une décision relative aux structures et procédures de gestion et de coordination des activités de recherche, de développement et de démonstration communautaire.

Cette décision, dans le but d'une plus grande efficacité et d'une rationalisation du système actuel, prévoit que soient institués auprès de la Commission les comités consultatifs en matière de gestion et de coordination (CGC) indiqués sur la liste en Annexe.

Les CGC ont pour mandat d'assister la Commission, d'une part, dans ses tâches de définition et de préparation des activités de recherche, de développement et de démonstration et, d'autre part, dans ses fonctions de gestion et de coordination liées à la mise en œuvre de la stratégie scientifique et technique communautaire.

Les CGC sont appelés à :

- informer et conseiller la Commission en ce qui concerne les questions scientifiques et techniques dans le domaine de leur compétence ;

- réaliser de façon périodique la confrontation des programmes nationaux de recherche scientifique et de développement technologique dans les domaines d'intérêt communautaire et fournir à la Commission les informations relatives à cette confrontation en vue de l'identification des activités de coordination qui pourraient être entreprises entre les Etats membres ;

- assister la Commission en vue de la définition et de la sélection, sur la base des objectifs scientifiques et techniques retenus dans le programme-cadre, des thèmes ou actions pouvant faire l'objet d'activités communautaires de recherche, de développement et de démonstration ;

- contribuer à l'exécution optimale des programmes de recherche, de développement et de démonstration — dont la responsabilité incombe à la Commission — et notamment à la définition détaillée des projets et à leur sélection, ainsi qu'évaluer les résultats et assurer une meilleure liaison entre l'exécution des programmes sur le plan communautaire et les travaux de recherche et de développement correspondants effectués dans les Etats membres sous leur propre responsabilité ;

- formuler des avis au sujet des coopérations scientifiques et techniques envisagées entre les Communautés européennes, les pays tiers et/ou les organisations internationales dans les domaines spécifiques relevant de leur compétence.

Les CGC sont composés de deux représentants par Etat membre et deux représentants de la Commission désignés pour 4 ans ; ils élisent, pour un mandat de 2 ans, leur président parmi les représentants des Etats membres.

La décision précise en outre les règles de fonctionnement du CGC.



## ANNEXE

## COMITÉS A CRÉER

Secteur	Comités
INDUSTRIE	1. Technologies Industrielles 2. Normes et standards scientifiques et technologiques. 3. Biotechnologies.
MATIÈRES PREMIÈRES ET MATÉRIAUX	4. Matières premières et matériaux.
ÉNERGIE	5. Energie nucléaire de fission — réacteurs et sûreté, contrôle des matières fissiles 6. Energie nucléaire de fission — cycle combustible/traitement et stockage des déchets 7. Energies non nucléaires
AIDE AU DÉVELOPPEMENT	8. Recherche liée au développement
SANTÉ ET SÉCURITÉ	9. Recherche en médecine et santé 10. Radioprotection
ENVIRONNEMENT	11. Environnement et climatologie
LINGUISTIQUE	12. Problèmes linguistiques

## POLITIQUE DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Lors de sa session des 28/29 juin 1984, le Conseil a marqué son accord sur la directive relative au rapprochement des dispositions législatives réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité trompeuse.

Cette directive a pour objet de protéger les consommateurs et les personnes qui exercent une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale ainsi que les intérêts du public en général contre la publicité trompeuse et ses conséquences déloyales.

La directive prévoit que les Etats membres veillent à ce qu'il existe des moyens adéquats et efficaces pour lutter contre la publicité trompeuse dans l'intérêt des consommateurs aussi bien que des concurrents et du public en général.

Ces moyens doivent comporter des dispositions juridiques qui habilitent les personnes ou organisations ayant, selon la législation nationale, un intérêt légitime à l'interdiction de la publicité trompeuse, à :

- a) intenter une action en justice contre cette publicité et/ou
- b) porter cette publicité devant un organe administratif compétent soit pour statuer sur les plaintes, soit pour engager les poursuites appropriées.

Dans le cadre des dispositions juridiques visées ci-dessus, les Etats membres confèrent aux tribunaux ou aux organes administratifs des compétences les habilitant, au cas où ceux-ci estiment que ces mesures sont nécessaires compte tenu de tous les intérêts en jeu et en particulier de l'intérêt général :

- à ordonner la cessation d'une publicité trompeuse ou à engager les poursuites appropriées en vue de faire ordonner la cessation de cette publicité ;

- si une publicité trompeuse n'a pas encore été portée à la connaissance du public, mais que sa publication est immi-

nente, à interdire une telle publicité ou à engager les poursuites appropriées en vue de faire ordonner l'interdiction de cette publicité,

même en l'absence de preuve d'une perte ou d'un préjudice réel, ou d'une intention ou négligence de la part de l'annonceur.

Les Etats membres prévoient en outre que ces mesures peuvent être prises dans le cadre d'une procédure accélérée.

Par ailleurs, les Etats membres peuvent conférer aux tribunaux ou aux organes administratifs des compétences les habilitant, en vue d'éliminer les effets subsistant d'une publicité trompeuse dont la cessation a été ordonnée par une décision définitive :

- à exiger la publication de cette décision en tout ou en partie et dans la forme qu'ils jugent adéquate ;
- à exiger, en outre, la publication d'une déclaration rectificative.

La directive n'exclut pas le contrôle volontaire de la publicité trompeuse par des organismes autonomes ni le recours à de tels organismes par des personnes ou organisations.

Lors d'une procédure civile ou administrative, les tribunaux ou organes administratifs seront habilités :

- a) à exiger que l'annonceur apporte des preuves concernant l'exactitude matérielle des données de fait contenues dans la publicité si, tenant compte des intérêts légitimes de l'annonceur et de toute autre partie à la procédure, une telle exigence paraît appropriée au vu des circonstances du cas particulier ;

- b) à considérer ces données de fait comme inexactes si les preuves exigées ne sont pas apportées ou sont estimées insuffisantes par le tribunal ou l'organe administratif.

Cette directive entrera en vigueur 24 mois après sa publication au Journal officiel.

## SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DES TRANSFERTS TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS DANGEREUX

Lors de sa session des 28/29 juin 1984, le Conseil a marqué son accord sur la directive qui prévoit les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le contrôle, aux fins de la protection de la population humaine et de l'environnement, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux dans la Communauté ou à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

Aux termes de la directive, lorsque le détenteur des déchets a l'intention de transférer les déchets dans un autre Etat membre, ou de les faire transiter par un ou plusieurs Etats membres, ou de les transférer dans un Etat membre à partir d'un pays tiers, il adresse une notification aux autorités compétentes. Dans le cadre de cette notification doivent figurer notamment :

- l'origine et la composition des déchets y compris l'identité du producteur ;

- les dispositions prévues en matière d'itinéraires et d'assurance transport relative aux dommages causés aux tiers ;

- les mesures prévues en matière de sécurité du transport et notamment le respect par le transporteur des conditions fixées par les Etats membres pour l'exercice de cette activité de transports ;

- l'existence d'un accord contractuel avec le destinataire des déchets, cette personne devant posséder une capacité technique adéquate pour l'élimination des déchets en question, dans des conditions qui ne présentent pas de danger ni pour la santé humaine, ni pour l'environnement.

Des dispositions analogues sont prévues en cas de transfert de déchets en vue de leur élimination en dehors de la Communauté.



Le transfert transfrontalier ne peut être effectué que lorsque l'autorité compétente de l'Etat membre a accusé réception de la notification. La directive prévoit en outre des délais pour permettre aux autorités compétentes des différents Etats membres intéressés de formuler, le cas échéant, des objectifs, ou fixer des conditions relatives au transfert en question.

Des dispositions spéciales sont prévues pour ce qui concerne les déchets destinés aux opérations de recyclage, étant précisé que l'application de cette disposition doit s'effectuer de manière non discriminatoire et de façon à ne pas entraver la libre circulation des biens et des services dans la Communauté.

Conformément au principe « pollueur payeur », le coût de la mise en œuvre du système est mis à la charge du détenteur des déchets.

Les déchets faisant l'objet de transferts transfrontaliers doivent répondre notamment aux conditions suivantes :

- ils doivent être convenablement emballés ;
- les emballages doivent être munis d'étiquettes appropriées ;
- les instructions à suivre en cas de danger ou d'accident doivent accompagner les transferts transfrontaliers de déchets.

Sans préjudice des dispositions nationales concernant la responsabilité civile, quel que soit le lieu d'élimination des déchets, le producteur des déchets prend toutes les mesures nécessaires pour procéder ou faire procéder à l'élimination des déchets de manière à protéger la qualité de l'environnement.

L'adoption formelle de cette directive se fera après mise au point des textes.

Les Etats membres mettront en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1985.

#### REJETS D'HEXACHLOROCYCLOHEXANE (HCH)

Lors de sa session des 28/29 juin 1984, le Conseil a marqué son accord sur une directive établissant, d'une part, les valeurs limites pour les rejets de HCH provenant d'établissements industriels ainsi que les délais fixés pour le respect de ces valeurs, et d'autre part, les objectifs de qualité pour les rejets de HCH dans le milieu aquatique.

La directive établit en outre une procédure de surveillance et de contrôle ainsi que des méthodes d'analyse de référence.

Cette directive se situe dans le cadre de la directive 76/464/CEE du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

#### PROMOTION ET DÉVELOPPEMENT D'UNE INDUSTRIE EUROPÉENNE DES PROGRAMMES

Les Ministres responsables des Affaires culturelles, réunis au sein du Conseil le 22 juin 1984, ont pris note d'un document de travail des services de la Commission sur les conséquences culturelles, économiques et sociales de l'essor des media audiovisuels.

Sur la base de notes de la Présidence et de la délégation italienne, les représentants des Etats membres ont décidé de convoquer un groupe d'experts chargé de faire, en collaboration avec la Commission, une étude sur ce que pourrait être un système multilatéral de soutien à l'industrie des programmes et de soumettre des suggestions appropriées.

Par la suite, ils ont marqué leur accord sur la résolution suivante :

« Les Etats membres de la Communauté économique européenne, conscients de l'importance, tant au plan économique qu'à celui de l'emploi, du développement des industries de programmes et affirmant leur volonté de contribuer au développement des facultés de création et de l'expression des cultures européennes par tous les moyens de la communication audiovisuelle, conviennent d'encourager, dans le cadre de leurs compétences, la mise en œuvre, dans les formes appropriées des mesures propres à assurer sur l'ensemble des media de la communication audiovisuelle une place adéquate aux œuvres et aux programmes d'origine européenne. »

#### ÉLABORATION DES RÈGLES CONCERNANT LA CHRONOLOGIE DES MEDIA

Les Ministres responsables des Affaires culturelles, réunis au sein du Conseil le 22 juin 1984, ont eu un échange de vues sur la question d'harmonisation de règles concernant la diffusion des œuvres cinématographiques.

Ils ont adopté la Résolution suivante :

Les Etats membres de la Communauté économique européenne, conscients des dangers que présente l'absence d'accords sur la chronologie des media dans la diffusion des œuvres cinématographiques, s'efforceront — dans le cadre de leurs compétences — de mettre en œuvre les mesures propres à assurer une diffusion rationnelle des œuvres sur l'ensemble des media de communication audiovisuelle.

Le représentant de la Commission a déclaré que le marché ne pouvant pas être que national, des mesures sont nécessaires et une harmonisation des mesures est souhaitable. La Commission s'est réservée le droit de prendre les initiatives qui lui paraîtront appropriées en ce domaine.

#### LUTTE CONTRE LA PIRATERIE AUDIOVISUELLE

Vu l'ampleur croissante du phénomène de la piraterie audiovisuelle et du trafic d'œuvres illicitement reproduites, les Ministres responsables des Affaires culturelles, réunis au sein du Conseil le 22 juin 1984, ont marqué leur accord sur la résolution suivante :

« Les Etats membres,

1. s'efforceront de ratifier rapidement, s'ils ne l'ont pas encore fait, les conventions internationales qu'ils estiment susceptibles, par les éléments de réciprocité qu'elles comportent, de faciliter l'engagement des procédures dirigées contre les actes de piraterie audiovisuelle ;

2. renforceront, en tant que de besoin, dans le cadre des conventions internationales auxquelles ils ont adhéré ou adhéreront, leurs législations nationales, notamment pénales, de façon à donner aux services compétents tous les moyens nécessaires pour rechercher et constater les actes de contrefaçon et aux autorités judiciaires, les armes juridiques indispensables pour les réprimer d'une manière dissuasive et efficace ;

3. examineront au niveau des administrations concernées toutes mesures opportunes pour que s'instaure et se développe entre elles une étroite collaboration dans la lutte contre la piraterie audiovisuelle ;

4. mettront en œuvre une politique systématique de coopération entre les administrations et les professionnels en vue de suivre l'évolution du phénomène de la piraterie et d'adapter constamment à cette évolution les techniques de prévention, de détection et de répression des actes frauduleux ;

5. poursuivront, en liaison avec les organisations internationales de la propriété intellectuelle, une politique de mise à disposition des Etats et des titulaires de droits de toute information sur les législations et les jurisprudences en matière de piraterie audiovisuelle ;



6. marquent leur accord pour que soit examinée dans le contexte des discussions actuelles concernant le droit d'auteur et dans le cadre approprié toute proposition d'ordre conventionnel, législatif ou autre, qui pourrait contribuer à une solution adéquate des problèmes et, notamment, toute possibilité d'améliorer l'efficacité des procédures et des sanctions applicables aux pirates et aux trafiquants de produits copiés. »

### III. — Relations extérieures

#### Coopération Yougoslavie-C.E.E.

1. Le Conseil de coopération Yougoslavie-C.E.E. a tenu le lundi 18 juin 1984 au Centre de Conférence, Plateau du Kirchberg à Luxembourg, sa deuxième session au niveau ministériel, sous la Présidence de Monsieur Raif Dizdarevic, Secrétaire fédéral des Affaires étrangères de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, Chef de la délégation, et avec la participation de M.L. Baban, membre du Conseil exécutif fédéral.

La délégation de la Communauté était conduite par M. Claude Cheysson, Ministre des Relations extérieures de la République française et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

La Commission des Communautés européennes était représentée à ces travaux par le Vice-Président M. Wilhelm Haferkamp.

2. A l'ouverture de cette deuxième session du Conseil de coopération au niveau ministériel, les deux délégations ont souligné l'importance de cette rencontre et se sont félicitées de pouvoir faire le point sur l'application des différentes dispositions de l'Accord de coopération entre la Communauté et la Yougoslavie en vue de favoriser le renforcement des relations entre les deux parties.

3. M. Dizdarevic, après avoir remercié M. Cheysson, Président de la délégation de la Communauté, pour ses paroles de bienvenue, a fait un exposé de caractère général. Il a notamment évoqué la situation internationale qu'il a qualifiée de grave. Il a regretté que depuis un an on s'éloigne de la détente. C'est parce que le monde vit un moment difficile qu'il convient de renforcer la coopération entre tous les partenaires en vue de dépasser les différences de développement qui existent entre les pays.

Dans ce cadre, le problème de la dette des pays en voie de développement est préoccupant et nécessite la recherche de solutions entre pays débiteurs et créditeurs. Pour sa part, la Yougoslavie a déployé de grands efforts pour stabiliser son économie.

M. Dizdarevic a souligné que le Conseil C.E.E. — Yougoslavie est une institution importante de la coopération et il a souhaité que dans ce cadre plus large des relations entre la Communauté et la Yougoslavie, des solutions au problème de la viande bovine puissent se dégager.

En ce qui concerne plus directement les relations entre la Communauté et la Yougoslavie, M. Dizdarevic s'est félicité des résultats positifs de l'application de l'Accord ainsi que de la coopération entre les deux parties.

4. Le Conseil de coopération a entamé ses travaux sur les différents points de son ordre du jour, par un examen des résultats de l'application des dispositions commerciales et financières de l'Accord. A ce sujet, il a constaté que l'application des dispositions commerciales de l'Accord a accentué l'évolution positive des échanges entre les deux parties et particulièrement des exportations de la Yougoslavie vers la Communauté, ce qui a permis à la Yougoslavie de réduire de manière substan-

tielle son déficit commercial avec la Communauté. Le Conseil s'est par ailleurs félicité des résultats de la coopération financière, qui constitue une partie essentielle de l'Accord, l'enveloppe de 200 MECUs prévue au premier Protocole financier ayant pu être entièrement engagée.

5. Le Conseil a ensuite examiné le point concernant les perspectives de la renégociation des dispositions commerciales et financières de l'Accord qui viennent à échéance le 30 juin 1985.

En ce qui concerne le volet commercial de l'Accord, le Conseil a arrêté une décision contractantes souhaitent que la première étape du volet commercial de l'Accord, venant à expiration le 30 juin 1985, soit prorogée jusqu'à la conclusion d'un Protocole d'adaptation de l'Accord de coopération à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté. Ceci permettra de négocier en même temps le renouvellement des dispositions de l'Accord relatives aux échanges et le Protocole d'adaptation de l'Accord pour tenir compte de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

Par ailleurs, le Conseil a évoqué le problème des exportations yougoslaves de viande bovine. La délégation yougoslave a rappelé l'importance qu'elle attache à ce problème et a souhaité l'ouverture rapide de négociations sur ce sujet. La Communauté a indiqué qu'elle poursuivait ses réflexions sur cette question.

Le Conseil est convenu de poursuivre la coopération financière dans le but de contribuer au financement de projets destinés à favoriser le développement économique de la Yougoslavie et dans l'intérêt mutuel des deux parties. A cette fin, le Conseil a arrêté une décision (n° 2/84), invitant les parties contractantes à ouvrir, avant l'échéance du premier Protocole financier, une négociation en vue de la conclusion d'un deuxième Protocole financier.

6. Le Conseil a procédé ensuite à un échange de vues au sujet de la mise en œuvre de la coopération prévue au titre I de l'Accord de coopération. A ce sujet, il a d'abord fait un bilan de la mise en œuvre de la décision n° 4/83 du Conseil de coopération en se félicitant des résultats positifs déjà obtenus ainsi que des nombreux contacts intervenus entre les milieux économiques intéressés.

Il a ensuite arrêté une décision (n° 3/84) soulignant la volonté des parties contractantes de poursuivre leurs efforts au titre de la coopération, dans le cadre des ressources disponibles, en particulier en faveur d'un certain nombre de secteurs prioritaires dans les domaines industriel, agricole, scientifique et technique.

Par cette décision, le Conseil de coopération, après avoir confirmé les objectifs retenus comme orientations générales par la décision n° 4/83, a encouragé la mise en œuvre des actions de coopération prévues dans cette décision dont la réalisation n'a pu avoir lieu au cours de l'année écoulée. Le Conseil a, par ailleurs, confirmé l'intérêt d'assurer les échanges d'informations entre les opérateurs économiques des deux parties par des initiatives appropriées et il a souhaité que se poursuive, de façon prioritaire, l'identification des secteurs et sous-secteurs où une coopération répond à un intérêt mutuel.

Le Conseil a décidé la création d'un groupe de travail groupant les autorités yougoslaves et la Commission afin de suivre le développement de la coopération et donner si nécessaire des indications sur les travaux en cours. Ce groupe informera le Conseil de coopération de la mise en œuvre de la coopération au titre des décisions n° 4/83 et n° 3/84.

Enfin, le Conseil de coopération a arrêté deux recommandations dans le domaine des transports visant, d'une part, la conclusion d'un arrangement spécifique en ce qui concerne l'Accord relatif aux services occasionnels internationaux des voyageurs par route effectués par autocars ou par autobus (ASOR) et, d'autre part, à intensifier les négociations en cours dans le but d'instaurer un régime de transports combinés mutuellement acceptable.



7. En ce qui concerne la coopération dans le domaine social, le Conseil de coopération a manifesté l'espoir que les travaux, déjà bien engagés pour la mise en œuvre des articles 45 à 47 de l'Accord, permettent de déboucher aussitôt que possible sur des décisions du Conseil de coopération. A l'occasion du Conseil de coopération, un groupe ad hoc a été créé afin de permettre aux Etats membres et à la Yougoslavie de procéder aux échanges de vues prévues dans le cadre de l'échange de lettres annexé à l'Accord, sur les problèmes socio-culturels ainsi que sur les problèmes des travailleurs yougoslaves relatifs à leur réinsertion dans l'économie yougoslave.

8. En ce qui concerne l'élargissement de la Communauté, le Conseil de coopération a marqué sa compréhension pour les préoccupations de la délégation yougoslave concernant les répercussions possibles de l'élargissement de la Communauté sur les échanges de la Yougoslavie avec celle-ci. Il a pris note de la réponse de la Communauté et notamment du fait que celle-ci aura, lors de la présente session du Conseil, un débat de fond sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie en vue de définir, avant la fin des négociations d'adhésion, des orientations politiques en cette matière. Il a confirmé l'opportunité de poursuivre les conversations exploratoires entre la Communauté et la Yougoslavie, parallèlement aux négociations en cours avec l'Espagne et le Portugal, en vue d'examiner et de rechercher des solutions aux problèmes qui pourraient apparaître suite à l'élargissement.

### **Coordination des politiques et des actions de coopération au sein de la communauté**

Lors de sa session du 5 juin 1984, le Conseil a adopté la résolution reprise ci-après qui, tout en constatant les progrès importants déjà accomplis sur le plan de la coordination, vise à compléter les résolutions antérieures du Conseil en mettant l'accent sur l'aspect opérationnel de la coordination de manière à assurer la plus grande efficacité possible à l'aide de la Communauté et de ses Etats membres :

« Le Conseil, ayant examiné la communication de la Commission sur la coordination des politiques et des actions de développement au sein de la Communauté ainsi que le mémorandum présenté à ce sujet par le gouvernement allemand, souligne l'importance que revêt cette coordination dans l'objectif d'une utilisation la plus efficace possible des ressources d'aide, afin d'assurer la cohérence des actions de coopération et d'en améliorer la complémentarité.

Il rappelle qu'il a été amené à se prononcer à plusieurs reprises sur ce sujet dans les dernières années, et constate avec satisfaction, comme le fait ressortir la communication de la Commission, que la coordination communautaire s'est développée de façon significative depuis la première résolution du Conseil de juillet 1974, tant en ce qui concerne les aspects généraux de la politique de coopération, y compris dans les instances internationales, qu'au plan de la coordination opérationnelle, sous certains de ses aspects. Il note à cet égard avec une satisfaction particulière le développement des cofinancements.

Les caractéristiques récentes des économies européennes et le contexte actuel de la situation de la Communauté ainsi que des pays en développement conduisent le Conseil à attacher un prix tout particulier à ce que ses résolutions antérieures soient complétées, en accordant une plus grande priorité à la coordination opérationnelle, par les considérations ci-après.

1. Le Conseil considère qu'il convient de retenir, pour le renforcement de la coordination opérationnelle, les principes d'action suivants, qui concernent tous les bénéficiaires de la coopération communautaire, qu'il s'agisse des Etats ACP, des pays de la Méditerranée ou des PVDNA.

Le Conseil estime que ce renforcement de la coordination opérationnelle doit être conçu de façon pragmatique par l'instauration, sur une base volontaire, d'une coordination « à la

carte », tenant compte d'une part des orientations de chaque Etat membre envers des régions, des pays ou des secteurs déterminés, d'autre part des conditions locales.

Dans une telle approche, le pays bénéficiaire doit être au centre du processus de coordination.

Le Conseil considère que la coordination a pour terrain d'action privilégié les politiques sectorielles pour lesquelles l'appui de la Communauté est recherché. La coordination doit également être ouverte aux autres donneurs de manière pragmatique et au cas par cas.

Il estime en outre que, sans qu'il soit nécessaire d'alourdir les procédures, il est utile de renforcer la coordination active sur les actions envisagées pour en favoriser la cohérence et la complémentarité.

Enfin, il sera recouru de façon plus large aux cofinancements entre Etats membres et la Communauté.

2. Le Conseil retient les mesures opérationnelles suivantes destinées à améliorer, dans les conditions évoquées ci-dessus, la coordination entre les Etats membres et la Communauté.

a) Au plan de l'information mutuelle :

— les fiches d'identification des projets élaborées par les services de la Commission seront améliorées et également employées pour les projets de l'aide concernant les PVD non associés. Leur diffusion auprès des Etats membres sera avancée. De même, la Commission intensifiera la transmission des informations à destination des Etats membres ;

— les Etats membres assureront une meilleure information des services de la Commission sur leurs activités d'aide, en leur communiquant notamment le relevé périodiquement mis à jour pour les ACP, des aides au développement qu'ils envisagent d'accorder ;

— les contacts informels entre les responsables de la Commission et leurs homologues des administrations nationales seront intensifiés.

b) Au plan de la coordination sur place :

— les contacts entre les Représentations des Etats membres dans chaque pays et les délégations de la Commission, là où elles existent, seront intensifiés ;

— un rapport périodique sur le développement du pays et les aides extérieures, notamment d'origine CEE, reçues par le pays bénéficiaire, sera établi en commun par les Représentations des Etats membres sur place qui sont en mesure d'y participer, et la délégation de la Commission (à l'instar et éventuellement en complément des rapports élaborés par les services économiques et commerciaux de ces Représentations) ;

— l'échange plus systématique d'informations sera assuré lors des visites ou missions effectuées par des Représentants des Etats membres et de la Communauté dans le cadre de leurs politiques d'aide ; l'initiative en reviendra, sur information des instances responsables de ces visites ou missions, à la Représentation sur place de l'Etat membre assurant la Présidence du Conseil.

c) Au plan de l'appui aux politiques sectorielles :

— à l'image de la coordination réalisée dans le cadre de l'appui aux stratégies alimentaires dans les pays où elles sont expérimentées, une coordination active pourra être organisée, chaque fois que possible, pour appuyer des politiques sectorielles. »

### **Coopération avec les pays en développement en matière d'environnement**

Lors de sa session des 28/29 juin 1984, le Conseil et les Etats membres ont marqué leur accord sur deux résolutions présentées par la délégation française dans le cadre de la coopération avec les pays en développement en matière d'environnement.

Dans la première résolution, le Conseil exprime son soutien à la démarche entreprise par des institutions internationales de financement et de développement visant une approche commune vis-à-vis de problèmes « environnement et développement » (dans le cadre du Comité des Institutions internationales de développement pour l'environnement) et demande à la Commission d'étudier les possibilités d'une meilleure convergence des efforts d'intégration de la dimension « environnement » dans l'aide au développement ; dans la deuxième résolution, le Conseil, ayant constaté avec satisfaction le développement de formes de coopération dans le domaine de l'eau basées sur des initiatives locales et régionales, demande à la Commission d'examiner comment cette évolution pourrait au mieux être mise à profit.

### **Relations avec la République populaire de Chine**

Lors de sa session des 23/24 juillet 1984, le Conseil a adopté la décision autorisant la Commission à négocier un accord de coopération commerciale et économique entre la CEE et la République populaire de Chine.

L'accord commercial CEE/Chine de 1978, qui établit le cadre juridique actuel des relations CEE/République populaire de Chine, a grandement contribué au développement des échanges entre les deux parties mais les relations de la Communauté avec la Chine vont aujourd'hui bien au-delà du domaine strictement commercial. C'est dans cette perspective que la Commission vient d'être autorisée à négocier avec la Chine un accord qui pourrait, d'une part, reprendre, pour ce qui est du domaine commercial, les dispositions figurant actuellement dans l'accord commercial de 1978, et d'autre part, être complété par un volet « coopération économique ».

### **Actions de substitution aux livraisons d'aide alimentaire**

Lors de sa session des 18/19 juin 1984, le règlement concernant des actions de substitution aux livraisons d'aide alimentaire, destiné à permettre la mise en œuvre de l'article 929 du budget, relatif à ce type d'action.

Ce règlement donne la possibilité à la Communauté de mettre en œuvre, lorsque les conditions le justifient et à la demande des pays en voie de développement éligibles pour des actions d'aide alimentaire, d'actions de substitution dans le cadre des moyens disponibles. Ces actions qui prennent la forme d'aide financière et technique, ont pour objet d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie alimentaire ou d'autres mesures en faveur de la sécurité alimentaire des pays bénéficiaires et à les inciter à accroître leur degré d'auto-suffisances alimentaire.

Elles peuvent concerner par exemple la fourniture d'intrants essentiels pour la production agricole et vivrière, des opérations de crédit rural, des opérations de stockage, des opérations dans le domaine de la commercialisation, de la distribution et de la transformation, des activités de recherche et de formation...

### **Promotion du commerce des pays en voie de développement**

Lors de sa session des 18/19 juin 1984, le règlement concernant conclusions reprises ci-après qui visent à améliorer l'efficacité de l'action de la Communauté dans le domaine de la promotion du commerce des pays en voie de développement :

« Le Conseil attache une grande importance à ce que, dans le cadre de sa coopération avec les PVD, des efforts soient entrepris ou accrus pour promouvoir plus efficacement leur commerce, d'autant plus qu'il est conscient des effets sur un certain nombre de PVD de la détérioration de leurs échanges.

Dans cette perspective, le Conseil a pris note des travaux entrepris sur base d'une documentation fournie par la Commission. Il estime qu'il y a lieu de tirer dès maintenant des premières conclusions de nature générale portant sur des orientations futures dans ce domaine, en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide de la Communauté.

Il se réserve de compléter ces conclusions dans le domaine des actions de promotion commerciale à un stade ultérieur et notamment lorsque l'évaluation à laquelle la Commission fait procéder par des experts indépendants sera disponible.

Tout en reconnaissant la nécessité de garder une flexibilité dans leur application pour tenir compte de la spécificité des PVD, des marchés et des rapports commerciaux, le Conseil arrête les orientations et principes généraux suivants :

- d'une manière générale, les actions de promotion commerciale seront d'autant plus efficaces qu'elles seront intégrées dans un programme plus large du pays concerné ou feront partie d'une stratégie de développement ; on évitera de donner une priorité aux actions isolées ;

- la coopération et la coordination avec d'autres donneurs doivent être encouragées, y compris avec les organismes spécialisés privés et publics des Etats membres ainsi qu'avec les organisations internationales actives en ce domaine (et notamment le Centre du Commerce International commun GATT/CNUCED à Genève) ; le Conseil reviendra ultérieurement sur cette question à la lumière de l'évaluation en cours.

- des réunions régulières des experts de la Commission et des Etats membres en matière de promotion du commerce des PVD doivent être organisées pour améliorer l'échange d'information et assurer une meilleure coordination. Un recours plus systématique aux ambassades des Etats membres dans les PVD et aux délégués de la Commission peut, à cet égard, être particulièrement utile.

Le Conseil estime, d'autre part, que doivent être recherchés :

- l'aide aux PVD qui le demandent pour l'établissement d'une politique commerciale cohérente ;

- la promotion plus systématique du commerce intra-PVD (SUD-SUD), notamment par une meilleure utilisation des fonds de coopération régionale, dans préjudice de la promotion du commerce vers d'autres zones, notamment les pays industrialisés ;

- le développement des organismes pour la promotion du commerce, y compris la coopération avec les Instituts spécialisés existant dans les PVD, le renforcement des centres de promotion des exportations des PVD et l'aide à la mise sur pied de missions commerciales en vue de permettre aux PVD de disposer de leurs propres études de marché ;

- le développement des programmes de formation en liaison avec les organisations appropriées telles que Chambres de Commerce et les professionnels concernés, et l'encouragement au développement des contacts avec les opérateurs économiques ;

- le développement et l'adaptation des produits, y compris la sensibilisation dans le domaine de la qualité et des normes, l'adoption de systèmes de normalisation appropriés et l'assistance aux laboratoires de contrôle ;

- enfin, en ce qui concerne les foires et expositions, le soutien donné par la Communauté à la participation des PVD à ces rencontres sera d'autant plus efficace que celle-ci sera la conclusion logique d'une action de promotion commerciale antérieure et d'un programme plus vaste du PVD concerné. Il y a lieu d'autre part de donner une préférence à des salons spécialisés en veillant toutefois à ce que le produit soit effectivement exportable et disponible. »



# BIBLIOGRAPHIE

□ **Politique agricole commune et construction européenne**, Travaux de la Commission pour l'Etude des Communautés européennes (colloque organisé à Rennes, les 14-16 octobre 1982), édités par le Professeur Jean RAUX, présentation par Edgard PISANI, Paris, Economica, 1984, 489 pages.

Le propos du colloque de Rennes de la CEDECE était d'étudier les relations entre la PAC et les autres politiques communautaires. La bataille fut d'une telle qualité que le résultat pour celui qui ne prendrait connaissance des travaux du colloque que par la publication des rapports et communications de celui-ci ne ferait qu'aviver son regret de ne pas y avoir été présent. Elle fut menée d'une manière triplement interdisciplinaire.

Le colloque était interdisciplinaire par ses participants actifs : soit juristes, soit économistes — les plus nombreux — mais aussi techniciens de la gestion rurale, voire professionnels de l'agriculture. Il était également pluridisciplinaire en ce sens que les technocrates (agricoles) de Bruxelles (technocrates qui ne furent pas, pour une fois, qualifiés d'apatrides, mais dont souvent on se plaît à souligner qu'ils sont sans connaissance des problèmes courants du milieu agricole) étaient confrontés à des hommes du terrain ainsi qu'à des universitaires dont l'agriculture est le constant domaine de préoccupation, même si certains ne possèdent que d'une manière plus que relative la connaissance de la dimension européenne des Communautés.

Il était enfin interdisciplinaire parce qu'il traita à la fois des problèmes communautaires agricoles et des autres problèmes communautaires, cela spécialement dans quatre directions, celle du Marché commun, c'est-à-dire des libres circulations, celle de l'Union économique et monétaire, celle du commerce mondial et enfin celle de la construction communautaire, autrement dit des politiques industrielle, budgétaire (ressources propres...).

Après quelques exposés introductifs généraux, communs à tout le colloque, celui-ci se subdivisa en quatre Commissions se consacrant aux quatre directions qui viennent d'être indiquées et dont la matière fut pour chacune successivement examinée en profondeur par deux ou trois rapports introductifs, puis par une dizaine de communications creusant plus spécifiquement tel ou tel aspect de la question, et enfin par un rapport de synthèse présenté en assemblée générale du colloque. Cette cinquantaine de rapports et communications montrent la richesse de pensées se dégageant du colloque.

Au vrai, cette richesse était à la mesure du sujet traité ! Sans doute la politique agricole commune est-elle la plus attaquée, ouvertement dans certains Etats tiers et d'une manière plus feutrée dans certains Etats membres et par certaines autres familles professionnelles qui jalourent le soin — et les crédits budgétaires — que la Communauté lui consacre. Il faut toutefois reconnaître que la politique agricole commune est la seule à mériter ce qualificatif de politique, car elle est la seule à laquelle les gouvernants de la Communauté ont consacré suffisamment d'efforts continus, distançant tous les autres efforts sectoriels lancés à coup de grandes proclamations mais s'enlisant à la longue, faute d'être fondés sur suffisamment d'intérêts communs. La vanité des efforts dans le domaine de la politique commerciale et dans celui de la politique monétaire se comprennent aisément dans la mesure où il s'agit de matières restées dans le giron des Etats membres et qu'un modeste cortège de décisions du Conseil ne suffit pas à communautariser. Les efforts entrepris dans le domaine de la politique industrielle sont trop récents et ont été effectués à un moment où la récession économique poussait les Etats à se replier sur eux-mêmes, pour que cette seconde politique puisse être considérée comme couronnée de succès, alors qu'elle le mériterait !

Le Professeur Jean RAUX était le chef d'orchestre de cette grande manifestation communautaire à laquelle il a su imprimer toute la plénitude requise. Le recueil des travaux du colloque de Rennes est une des plus belles réussites de la CEDECE ; chacun y trouvera toute la documentation nécessaire à l'étude de ce qui, il y a quarante ans, semblait impossible : donner à l'Europe une dimension agricole.

D. V.

## RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Editions Techniques et Economiques : Revue de l'Energie, "Le gaz naturel, ressources et perspectives", p. II couv. ; Revue d'Economie Industrielle : "L'Europe industrielle", p. III couv. —  
Librairie Sociale et Economique : Droit social "La sanction pénale du droit du travail", p. IV couv.

# REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

NUMÉRO SPÉCIAL

## L'EUROPE INDUSTRIELLE

?

Bertrand BELLON, Jean-Marie CHEVALIER, Philippe LABARDE : Introduction.

Maurice SCHAEFFER : Bilan de 25 ans d'Europe pour l'industrie.

Laurent de MAUTORT : L'Europe : la division du travail inachevée.

Jean-Michel QUATREPOINT : Un échec exemplaire : l'affaire Grundig.

Jean-Paul LAURENCIN, Jean-Charles MONATERI : L'industrie française dans l'Europe.

Marie DEHOVE, Michel HUSSON, Jean MATHIS : « Structure commerciale et système monétaire européen.

Eric LEBOUCHER : L'acier ou la lance brisée.

Michel RICHONNIER : Les hésitations offensives : le cas de l'électronique.

Robert BOYER, Pascal PETIT : L'impact sur l'emploi des politiques industrielles européennes.

Eduardo BUENO, Patrice MORCILLO : « Etre ou ne pas être européen : le cas de l'Espagne et du Portugal.

Gérard FUCHS : La convention de Lomé et la coopération industrielle.

Alain CHEVALIER : En guise de conclusion : un patron.

Hugues BERTRAND : Pour une stratégie industrielle européenne.

N°27 — 1<sup>er</sup> TRIMESTRE 1984 — 76 F

**Editions Techniques et Économiques**  
3, rue Soufflot. F. 75005 Paris  
Tél. : 634.10.30

# DROIT SOCIAL

NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :  
Jean-Jacques Dupeyroux

N° 7-8 - JUILLET-AOÛT 1984

## La sanction pénale du droit du travail

- *Réflexions*, par René BERNASCONI.
- *Le point de vue de la CFDT*, par Edmond MAIRE.
- *Sur les fonctions du droit pénal dans les relations de travail*, par Antoine LYON-CAEN.
- 
- *Les limites des pouvoirs des inspecteurs du travail*, par Yves GAUDEMET
- *Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail*, par Claude CHETCUTI.
- *Déclaration* de Gérard GAUMÉ.
- *Intervention* de Maurice COHEN.
- *Extraits des Statistiques d'activité de l'inspection du travail*.
- 
- *La constatation de l'infraction et les poursuites pénales*, par Christine LAZERGES.
- *L'identification du responsable : nouveaux problèmes*, par Marc PUECH.
- *Intervention* de Paul MALAVAL.
- *Technique pénale et politique de prévention des accidents du travail : quelques thèmes de réflexion*, par Dominique LARGER et Francis MILOCH.
- 
- *La sanction pénale du droit conventionnel : une nouvelle base ? (art. L. 153-1 C. trav.)*, par Yves CHALARON.
- *L'exercice punissable d'une action en justice. A propos de l'arrêt de l'assemblée plénière du 28 janvier 1983*, par Pierre COUV RAT et Michel MASSÉ.
- *Travail temporaire et droit pénal*, par Jean PRADEL.
- 
- *Conclusion*, par André BRAUNSCHWEIG.